
Le retrait de l'aide bilatérale directe belge d'Équateur : Synthèse et analyse

Auteur : Midrez, Nicolas

Promoteur(s) : Poncelet, Marc

Faculté : Faculté des Sciences Sociales

Diplôme : Master en sciences de la population et du développement, à finalité spécialisée
Coopération Nord-Sud

Année académique : 2015-2016

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/1738>

Avertissement à l'attention des usagers :

Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.

Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.

Master en Sciences de la Population &
du Développement

**Le retrait de l'aide bilatérale directe belge
d'Équateur**

Synthèse et analyse

Présenté par : Nicolas, MIDREZ

Membres du Jury :

M. M. PONCELET (Promoteur)

M. J. BASTIN (Lecteur)

M. S. SANTANDER (Lecteur)

Remerciements

Je voudrais remercier :

Marc Poncelet, promoteur de mon mémoire, pour la liberté qu'il nous a accordée et ses conseils.

Jacques Bastin et Sébastien Santander pour avoir accepté d'être mes lecteurs.

Boris et Jaime Galarza, pour leurs conseils et leur accueil.

Novello pour la relecture de ma bibliographie.

Pascal et Léna pour leur relecture et leurs précieux conseils.

Mélanie et Sanchez pour m'avoir accompagné à chaque instant durant ce master, pour les fous rires et le soutien, pour avoir rendu ces deux années formidables.

Ma mère pour son sentiment de révolte.

Mon père, ma figure solide et exemplaire par excellence.

Aurélie, pour tout ce qui a été, tout ce qui est et tout ce qui sera.

Liste des acronymes

AGCD : Administration générale de la Coopération au développement
APD : Aide Publique au Développement
BDA : Agence belge de développement/ *Belgian development agency*
BIO : Société belge d'Investissement pour les pays en développement
CAD : Comité d'aide au développement
CEPAL : Commission économique pour l'Amérique latine
CTB : Coopération technique belge
DGD : Direction générale de la coopération au développement
INHERI : Institut Équatorien de Ressources Hydrauliques
INECI : Institut Équatorien de Coopération Internationale
MAGAP : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Aquaculture et de la Pisciculture
MSP : Ministère de la Santé Publique
OCD : Office de la coopération au développement
ODD : Objectifs pour le Développement Durable
OMD : Objectifs du Millénaire pour le Développement
PDRN : Programme de développement rural du Nord
PIC : Programme Indicatif de Coopération
PMA : Pays les moins avancés
PSAS : Programme d'appui à la gestion locale des services de santé, eau potable et assainissement
SBI : Société belge d'investissement
SENPLADES : Secrétariat National de Planification et du Développement
SETECI : Secrétariat Technique de la Coopération Internationale

Contenu

Remerciements	II
Liste des acronymes.....	III
Introduction	1
Première partie : Problématique et hypothèses, approche méthodologique et cadre théorique..	3
Chapitre 1 : Problématique et hypothèses	3
Chapitre 2 : Approche méthodologique.....	5
2.1. Recherches bibliographiques.....	5
2.2. Terrain et production de données	5
2.3. Limites de la recherche.....	6
Chapitre 3 : Cadre théorique.....	7
3.1. La définition de politique publique.....	7
3.2. Sociologie politique : les changements dans l'action publique	8
3.2.1. Grille d'analyse du changement	8
3.2.2. Les variables explicatives du changement.....	9
3.2.3. Les dynamiques transnationales de changement	10
Deuxième partie : Contextes équatorien, belge et coopération Belgique-Équateur	12
Chapitre 1 : Équateur.....	12
1. Contexte social, politique et économique.....	12
1.1. Avant le gouvernement Correa.....	12
1.2. La Révolution citoyenne.....	13
1.3. Une politique « néo-cépalienne »	14
1.4. Une politique controversée.....	15
2. La coopération bilatérale directe non remboursable en Équateur	16
Chapitre 2 : Belgique.....	19
2.1. Contexte social, politique et économique	19
2.1.1. Une crise politique.....	19
2.1.2. Une crise économique et des contestations sociales.....	20
2.2. Bref historique de la coopération bilatérale directe belge	22

Chapitre 3 : Équateur-Belgique	27
3.1. La coopération bilatérale directe Équateur-Belgique	27
3.1.1. Bref historique	27
3.1.2. Le Programme Indicatif de Coopération (PIC) 2007-2010	32
Troisième partie : Analyse.....	39
Chapitre 1 : Instruments	39
1.1. Programme Indicatif de Coopération	39
1.1.1. Élaboration et la mise en œuvre des PIC	40
1.1.2. La fin du PIC	41
1.2. BIO	43
1.3. Le Service d'Évaluation spéciale de la coopération belge	44
Chapitre 2 : Acteurs	46
2.1. Les acteurs en Belgique	46
2.1.1. La DGD	46
2.1.2. La CTB	47
2.1.3. Les politiques.....	50
2.1.4. Les bénéficiaires	51
2.2. Les acteurs en Équateur	52
2.2.1. L'État équatorien	52
2.2.2. La société civile	53
2.2.3. Le marché	54
2.2.4. Les communautés	55
2.2.5. Une autre coopération.....	55
Chapitre 3 : Cadre d'interaction	56
3.1. En Belgique	56
3.1.1. La loi belge sur la coopération au développement	56
3.1.2. L'évaluation de l'OCDE.....	58
3.2. En Équateur	59
3.2.1. La Constitution de 2008	59

3.2.2. Le Plan National pour le <i>Buen Vivir</i>	60
Chapitre 4 : Orientation de la politique publique	62
4.1. En Belgique	62
4.1.1. Développement du secteur privé	62
4.1.2. Les technologies numériques.....	64
4.1.3. La crise migratoire.....	65
4.2. En Équateur	66
4.2.1. Le paradigme de développement en Équateur.....	66
4.2.2. La coopération Sud-Sud et l'Équateur.....	68
Conclusions	70
Bibliographie	72
Annexes	77

Introduction

En mai 2015, le gouvernement belge annonce le retrait de sa coopération au développement de plusieurs pays dont l'Équateur. Ce retrait s'inscrit dans un processus de changement de la politique publique belge en matière de coopération internationale.

Notre mémoire se situe au carrefour entre la démarche synthétique et analytique. En effet, après avoir présenté la méthodologie, la problématique et le cadre théorique, nous effectuerons une synthèse des contextes belge et équatorien. Nous présenterons également l'état des lieux des secteurs de la coopération dans les deux pays. Enfin, nous réaliserons un focus sur la coopération bilatérale directe entre la Belgique et l'Équateur en terminant par le dernier document représentant cette coopération : le Programme Indicatif de Coopération 2007-2010.

C'est dans la troisième partie que nous réaliserons l'analyse proprement dite. En utilisant la grille d'analyse liée aux politiques publiques, nous présenterons les instruments utilisés pour la coopération bilatérale directe belge. Nous approfondirons plus particulièrement les cas du Programme Indicatif de Coopération, en abordant son élaboration et sa clôture ; de la Société belge d'Investissement, outil présent depuis 2001 mais qui est amené, avec les nouvelles orientations politiques, à prendre plus d'importance dans le futur ; et du Service d'Évaluation spéciale de la coopération belge.

Nous réaliserons ensuite une analyse des acteurs de la coopération belge en nous focalisant sur les changements vécus ces dernières années et ceux à venir. Ainsi, nous présenterons la Direction Générale Coopération au développement et Aide humanitaire et son processus de réforme commencé en 2012. Nous parlerons ensuite de la Coopération Technique belge et de sa transformation en *Belgian Development Agency*. Nous examinerons également la situation du personnel de cette institution notamment suite au retrait d'Équateur. Enfin, nous présenterons le rôle joué par le monde politique mais aussi les changements de bénéficiaires de l'aide publique belge. En ce qui concerne l'Équateur, nous réaliserons un exercice de spéculation quant à l'acteur qui pourrait éventuellement remplacer la coopération belge.

Nous étudierons également le cadre d'interaction dans lequel se trouve la coopération au développement en Belgique. Pour cela, nous présenterons l'évolution de la loi belge sur la coopération au développement mais aussi les cadres transnationaux tels que l'évaluation de l'OCDE qui influence la politique publique belge dans cette matière. En Équateur, nous présenterons le cadre d'interaction qui régit le développement du pays. C'est le cas de la Constitution de 2008 et de son plan d'action : le Plan National pour le *Buen Vivir*.

Pour terminer, nous analyserons les orientations des politiques publiques en Belgique et en Équateur. Dans le premier pays, nous présenterons les nouvelles orientations de la coopération internationale prônées par le Ministre Alexander De Croo. Dans le second, nous évoquerons le

paradigme du développement lié à la notion du *Buen Vivir*. Nous parlerons également de la coopération Sud-Sud, privilégiée par l'Équateur.

L'attrait que nous portons à l'Amérique latine et à la coopération belge nous a incité à choisir ce sujet. Nous avons souhaité présenter un regard croisé sur ces deux dimensions qui viennent de se séparer. Ces dernières années, celles-ci sont l'une et l'autre en mutation et il nous a semblé intéressant de présenter les différentes orientations qu'elles ont prises. Notre parcours académique étant passé par l'Histoire, nous portons une attention particulière à la réalisation des différents contextes. Le choix de l'étude des politiques publiques nous a semblé être une approche cohérente afin de présenter ces deux situations. L'intérêt majeur, et le danger, d'un tel sujet est son actualité. Les changements se produisent actuellement et vont avoir des conséquences dans les deux pays.

De plus, l'étude du retrait d'une coopération est presque un travail inédit. Si de nombreux travaux traitent des raisons de la mise en place de coopération au développement, peu se focalisent sur la fin d'une coopération. Les nouvelles orientations de la politique de coopération belge ayant été présentées récemment, il existe peu d'articles qui les mentionnent et les critiquent. En utilisant l'approche des politiques publiques, nous espérons réaliser un travail original qui apporte un éclairage particulier sur ces questions.

Première partie : Problématique et hypothèses, approche méthodologique et cadre théorique

Chapitre 1 : Problématique et hypothèses

Nous allons, dans ce chapitre, présenter le cheminement qui a abouti à notre problématique et nos hypothèses finales. Au début de notre travail académique, notre question de départ était d'identifier quel était l'impact du retrait de l'aide bilatérale directe belge d'Équateur et quelle forme prenait ce dernier.

Nous avons alors formulé plusieurs hypothèses. Notre hypothèse principale était que, lorsqu'un acteur se retirait, un autre émergeait ou se renforçait pour prendre sa place. Le départ d'un acteur reconfigurerait donc les relations de pouvoir entre les autres acteurs présents. Une seconde hypothèse était que, outre la raison officielle énoncée par l'État belge, il existait également des raisons officieuses à ce retrait.

Nous nous sommes rapidement rendu compte, suite aux premiers entretiens exploratoires, que ce questionnement était lacunaire. En effet, cette question des acteurs ne constituait qu'un des aspects qu'il fallait prendre en compte pour comprendre la situation dans son ensemble. De même, il nous est vite apparu que les raisons officieuses n'avaient joué qu'un rôle mineur dans la prise de décision. En outre, en analysant uniquement l'impact de ce retrait, nous passions à côté d'un questionnement plus profond. Quelles représentations influençaient ce retrait ? Dans quel contexte se déroulait celui-ci ? Notre problématique ne permettait pas d'y répondre. De plus, le retrait étant récent, nous ne pouvions que spéculer sur l'impact réel que celui-ci aurait. Il nous fallait dès lors élargir notre champ d'investigation.

C'est en lisant des ouvrages de sociologie de l'action publique que nous est venue notre problématique finale. Grâce à l'analyse du changement dans l'action publique, nous pouvons avoir une vue d'ensemble de la situation. Notre problématique se compose désormais autour d'un axe triple. Tout d'abord, il faut identifier quels sont les changements qui ont entraîné le retrait de la coopération bilatérale directe. Ensuite, il est important de voir quelles sont les modalités de ce retrait et quelles en sont les conséquences. L'objet de ce présent mémoire est donc une analyse « cause-processus-conséquence » du retrait de l'aide bilatérale belge d'Équateur.

Cet axe triple entraîne une multitude de questionnements. Tout d'abord, en ce qui concerne les causes, nous pouvons nous demander quels contextes préfigurent ce retrait. En abordant tant le contexte belge qu'équatorien, nous aurons une vue d'ensemble qui nous permettra une analyse complète. Nous pouvons également nous demander quelles sont les représentations de la coopération internationales et du développement dans les deux pays. Il est nécessaire, selon nous, d'appréhender ces deux aspects pour comprendre parfaitement les causes du retrait.

En ce qui concerne le processus, nous pouvons nous demander comment se déroule le retrait : existe-t-il, par exemple, un plan de retrait sur lequel s'appuierait la coopération belge et comment se déroule ce dernier ? Est-ce que les instruments utilisés par la coopération belge prévoient cet aspect ? Nous pouvons également nous poser une question logistique : que deviennent les employés de la coopération belge travaillant en Équateur ?

Pour finir, en ce qui concerne les conséquences, nous pouvons nous demander si le gouvernement équatorien a prévu une alternative pour remplacer la coopération belge. Cependant, comme mentionné plus haut, nous ne pouvons que spéculer sur les conséquences réelles du retrait.

Nous pouvons, suite à ce questionnement, formuler plusieurs hypothèses. Une première hypothèse étant qu'un changement de politique publique en Belgique en matière de coopération internationale entraîne automatiquement une adaptation, et donc un changement, dans l'action publique en Équateur. Ensuite, l'hypothèse initiale concernant les acteurs peut être conservée : un changement provoque une redistribution du pouvoir parmi les acteurs, et ce, tant en Belgique qu'en Équateur. Il est dès lors intéressant d'analyser quels acteurs sont susceptibles. Une autre hypothèse est qu'un changement dans l'action publique d'un pays est entraîné par un changement de paradigme au niveau international.

Chapitre 2 : Approche méthodologique

Afin de répondre au mieux à cette problématique, nous avons réalisé l'approche méthodologique suivante. Celle-ci est notamment basée sur le Manuel de recherche en sciences sociales de Van Campenhoudt et Quivy.

2.1. Recherches bibliographiques

Tout d'abord, après la définition de notre question de départ, nous nous sommes penchés tant sur la littérature scientifique existante que sur la littérature grise afin d'obtenir une idée plus claire et d'orienter la suite de notre enquête. Nous avons consulté des ouvrages qui nous ont permis de mieux cerner les contextes socio-politiques belge et équatorien. Nous avons ensuite parcouru des ouvrages théoriques grâce auxquels nous avons obtenu les clés d'analyse pertinentes pour notre sujet. Afin d'obtenir une vision complète, nous avons également consulté des textes de loi et des documents politiques. Cette recherche bibliographique a été effectuée de manière transversale durant chaque étape de notre mémoire.

2.2. Terrain et production de données

Suite à ces premières recherches, nous avons réalisé un terrain en Équateur du 3 février au 27 avril 2016. Nous avons pu y réaliser une étude qualitative au moyen d'entretiens semi-directifs. Nous avons tout d'abord réalisé une étude du milieu qui nous a permis d'identifier les différents acteurs de la coopération gouvernementale, tant en Équateur qu'en Belgique, et de les contacter.

Nous avons ensuite réalisé deux entretiens exploratoires, de manière informelle. Le premier entretien exploratoire a été fait avec un professeur d'anthropologie de l'Université catholique de Quito. Nous avons pu obtenir des informations sur le contexte équatorien et plusieurs pistes pour réaliser nos entretiens. Le deuxième entretien exploratoire s'est déroulé avec un responsable d'ONG. Grâce à celui-ci, nous avons établi quatre groupes cibles avec lesquels nous avons mené les entretiens semi-directifs. Ceux-ci ont été réalisés sous couvert d'anonymat afin que les personnes n'aient pas peur de s'exprimer. Les quatre groupes-cibles étaient les suivants :

- Les bénéficiaires des projets de la coopération belge
- Les responsables de la coopération belge en Équateur
- Les entités politiques équatoriennes
- Les spécialistes (de la coopération ou d'un des pays concernés par notre étude)

Pour chaque groupe-cible, un guide d'entretien adapté a été réalisé. Celui-ci a évolué au fur et à mesure de notre recherche. Ces entretiens exploratoires nous ont également permis d'affiner notre structure du mémoire. Notre démarche était itérative : à chaque fin d'entretien nous demandions pour avoir de nouveaux contacts. De ce fait, notre problématique et nos hypothèses ont constamment évolué au fil du temps.

Nous avons réalisé douze entretiens au total. Cinq ont été faits avec des spécialistes, quatre avec des responsables de la coopération belge et trois avec les entités politiques équatoriennes.¹ Ces trois catégories étaient constituées à la fois de témoins privilégiés et d'experts. En ce qui concerne les bénéficiaires, nous reviendrons sur les raisons de leur absence ci-dessous. Ces entretiens ont été retranscrits grâce aux enregistrements que nous avons réalisés. Les informations que nous avons utilisées ont, entre autre, été recoupées avec d'autres entretiens et de la documentation bibliographique. Elles ont essentiellement servi à orienter notre recherche et à appuyer notre raisonnement. Suivant cette logique de traitement des données, nous avons donc choisi d'implanter, tout au long de notre analyse, certains extraits de ces entretiens en fonction de la pertinence croisée de ces différents propos. En effet, cette source d'information est « au cœur de la démarche de l'ethnologue (...) comme elle occupe une place centrale chez une partie significative des sociologues, alors qu'elle ne peut être qu'une des dimensions de l'écriture historique » (Peschanski, 1992). Ce mémoire possédant une vocation technique et explicative, voire historique, nous avons considéré ces entretiens comme des sources sur lesquelles nous avons appliqué la critique externe et interne.

2.3. Limites de la recherche

Lors de notre terrain, nous avons rencontré plusieurs difficultés qui entraînent des limites dans l'analyse du sujet. Ces limites nous ont forcé à reconfigurer notre approche.

La première limite de cette étude concerne la représentativité des entretiens. Il est nécessaire de préciser que, s'il était prévu de s'entretenir avec quatre groupes distincts, il n'a pas été possible de le faire avec les bénéficiaires des projets de la coopération belge. En effet, pour une question d'agenda, ces entretiens auraient dû se dérouler entre le 20 et le 27 avril. Le tremblement de terre du 16 avril a remis en question la tenue de ces entretiens. Les lignes de communication ayant été endommagées par le tremblement de terre et les personnes initialement prévues ayant d'autres préoccupations, il n'a finalement pas été possible de les réaliser. C'est donc un groupe important qu'il manque à notre analyse et nous le regrettons.

La seconde limite est liée à l'actualité de l'événement. En effet, le retrait de la coopération gouvernementale belge a été décidé en mai 2015. Certains programmes sont d'ailleurs toujours en exécution. Il est dès lors compliqué de tirer des conclusions définitives sur cet événement. Nous avons cependant essayé de l'analyser le mieux possible.

¹ Afin de permettre à mes interlocuteurs de parler en toute quiétude, les entretiens sont réalisés de manière anonyme. Nous identifierons ces entretiens par la catégorie dans laquelle se trouvent l'intervenant et la date. Pour une description plus approfondie des intervenants, voir annexe.

Chapitre 3 : Cadre théorique

Afin de réaliser l'analyse de nos données, nous nous sommes basé sur plusieurs cadres théoriques qui nous ont fourni les clés afin de mieux comprendre la problématique. Tout d'abord, nous allons utiliser la sociologie politique et plus particulièrement l'analyse des changements dans l'action publique. Nous allons premièrement définir brièvement ce que nous entendons par « politique publique », nous nous pencherons ensuite sur la notion de changement d'une politique publique. Dans ce cadre, nous utiliserons principalement l'ouvrage d'Hassenteufel : « La sociologie politique : l'action publique ».

3.1. La définition de politique publique

Il convient tout d'abord de définir ce que nous entendons par « politique publique ». Pour cela, nous allons utiliser la terminologie privilégiée dans l'ouvrage d'Hassenteufel. Celui-ci définit en premier lieu le terme « politique ». Il utilise pour ce faire la langue anglaise pour distinguer trois sens à ce mot.

Premièrement *polity* renvoie à la politique au sens large, c'est-à-dire « une forme de pouvoir qui présente la spécificité de reposer sur le monopole de la coercition physique légitime (...) et de s'exercer sur une collectivité, dans le but d'empêcher les conflits et d'imposer des règles de vie commune » (Hassenteufel, 2008, p.7).

Le deuxième sens est incarné par le mot *politics* qui renvoie à l'idée du jeu politique où les différents acteurs se placent afin d'arriver au pouvoir au sein des différentes institutions.

Enfin, le troisième terme, *policy*, concerne toutes les actions réalisées par un acteur ou un ensemble d'acteurs politiques ou non. Elles sont motivées et basées sur un jugement rationnel.

Pour Hassenteufel, l'expression « politique publique » regroupe le premier et le troisième sens : « Les politiques publiques forment les programmes d'action suivis par les autorités étatiques » (Hassenteufel, 2008, p.7). C'est également le sens que retient Jean-Claude Thoenig : « une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » (Thoenig, 1985, p. 6).

Toujours selon Hassenteufel, l'adjectif « public » se réfère à l'État en opposition à la sphère privée. Il est vrai que les frontières entre le public et le privé sont de plus en plus floues. Il n'est plus rare désormais de voir une société privée exercer une mission d'un service public. La libéralisation galopante d'une série de services ces dernières années rend la distinction encore plus difficile. Nous le voyons dans le champ de la coopération même : nombre de projets de développement issus de politiques publiques sont composés et même évalués par des entreprises privées. Malgré cet entremêlement et suivant la définition, nous pouvons affirmer que la mise en place et le retrait d'une coopération bilatérale directe est l'objet d'une politique publique.

Enfin, il est important de souligner que, dans notre contexte, la politique publique est « internationale ». Nous reprendrons la définition de Petiteville et Smith (2006) pour définir ce terme :

« (...) l'on entend par « politiques publiques internationales » l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national » (p.362). L'action publique internationale dans le domaine de la coopération est donc un champ différent de l'action publique nationale en ce sens notamment où les bénéficiaires ne sont pas ceux du pays qui élaborent cette action publique. La conception politique, et donc le paradigme qui en découle, n'est pas le même que pour une politique nationale. Une fois ces considérations prises en compte, nous pouvons tout de même utiliser les cadres et concepts de la sociologie de l'action publique.

3.2. Sociologie politique : les changements dans l'action publique

3.2.1. Grille d'analyse du changement

Il est tout d'abord nécessaire d'identifier ce que l'on appelle le changement. Il existe, selon Peter Hall, trois ordres de changement. Le premier ordre de changement est lorsque l'on utilise un instrument existant à des fins différentes. Ce changement est influencé par l'expérience ou est provoqué par un nouveau contexte. Le deuxième ordre de changement se déroule lorsque l'on crée un nouvel instrument afin de répondre à de nouvelles données. Enfin, le troisième ordre est celui des objectifs de la politique publique. C'est-à-dire lorsqu'un changement de paradigme des politiques publiques se produit. (Hall, 1993) Hassenteufel remet quelque peu ce modèle en cause. En effet, il le trouve trop hiérarchisé, le changement de premier ordre étant moins important que celui de troisième ordre par exemple. De ce fait, pour Hall, si un changement de troisième ordre impacte forcément les premier et deuxième ordres, l'inverse n'est pas vrai.

Selon Hassenteufel (2008), Hall néglige également plusieurs dimensions du changement. Parmi celles-ci, il cite le rôle du changement des acteurs. Ces derniers peuvent être renforcés ou affaiblis. Nous pouvons même parfois assister à l'émergence ou la disparition d'un acteur.

Hassenteufel nous parle également de la dimension des règles du jeu institutionnelles qui régulent les interactions entre les acteurs. L'auteur met donc en avant quatre dimensions, expliquant « qu'une dimension du changement se caractérise par le fait qu'elle peut varier indépendamment des autres tout en étant susceptible d'avoir un impact potentiel sur les autres » (Hassenteufel, 2008, p.228).

Nous avons dès lors ci-dessous une grille d'analyse qui nous permet de mieux concevoir le changement et de mieux l'analyser.

Dimensions du changement	Niveau d'action publique	Impact potentiel sur les autres dimensions
Instruments (usages et création)	Modalité concrète (mise en œuvre)	<ul style="list-style-type: none"> - Modification du positionnement réciproque des acteurs - Rend possible la reformulation des objectifs
Acteurs (renforcement/affaiblissement, émergence/disparition)	Politique (au sens de Polity : rapports de pouvoir)	<ul style="list-style-type: none"> - Usage et définition des instruments - Définition du cadre institutionnel - Définition des objectifs
Cadre d'interaction (règles de jeu procédurales)	Institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> - Modalités d'usage et de définition des instruments - Positionnement réciproque des acteurs - Modalité de définition des objectifs
Orientation de la politique publique (hiérarchie des objectifs et système de représentations sous-jacent)	Cognitif	<ul style="list-style-type: none"> - Hiérarchie des instruments - Redéfinition des instruments - Changement des publics cibles (acteurs) - Redéfinition du cadre institutionnel

Tableau : « Les quatre dimensions du changement » in Hassenteufel (2008) Sociologie politique : l'action publique, Armand Colin, Paris, p. 229

3.2.2. Les variables explicatives du changement

À présent que l'on a identifié le changement, il est nécessaire de l'expliquer. Les analyses des politiques publiques mettent tour à tour en avant plusieurs variables explicatives du changement. Pour tous, le contexte joue un rôle essentiel. Il est analysé de différentes manières. Nous pouvons considérer le changement de contexte comme une opportunité permettant un changement afin de s'adapter à cette nouveauté de façon progressive. Il peut également être vu comme un « choc exogène qui entraîne une rupture, plus ou moins brutale, à cause des effets déstabilisants sur la politique publique » (Hassenteufel, 2008, p.245). Mais aussi comme un changement propice lié à une victoire électorale. Enfin, plus récemment, le contexte supranational a été davantage pris en compte. Les politiques publiques sont donc influencées par des entités supranationales qui dictent les changements à opérer.

Outre ces variables exogènes, de nombreux auteurs ont expliqué le changement également par des variables endogènes. Par exemple, un changement de paradigme provoqué par des erreurs répétées pourrait être une variable endogène au changement dans les politiques publiques. Si cette variable

cognitive influence bien le changement dans le cas qui nous préoccupe, elle n'est, comme nous allons le développer plus tard, très peu endogène.

Une autre façon d'expliquer les changements dans l'action publique consiste en l'analyse en termes d'interactions d'acteurs contextualisés (Hassenteufel, 2008, p.251). En effet, lorsqu'il se produit un changement dans une politique publique, c'est forcément qu'un acteur, ou un groupe d'acteurs, l'a initié. Selon Hassenteufel, ces acteurs possèdent trois caractéristiques. Tout d'abord, ils partagent un même paradigme, une même vision de la société. Deuxièmement, ils s'inscrivent dans un processus d'apprentissage. Troisièmement, ces acteurs disposent de ressources leur permettant de réaliser ces changements. En ce qui concerne ce dernier point, Hassenteufel part du postulat que « la mise en œuvre d'une ou de plusieurs décisions suppose l'existence de moyens qui permettent de la concrétiser. Ces moyens peuvent être de nature différente : financiers, humains et techniques principalement » (Hassenteufel, 2008, p.90). Selon lui, l'existence de tels moyens est la condition *sine qua non* d'une mise en œuvre de politique publique. Cependant, l'auteur omet d'aborder une condition entraînant un changement dans une action publique. En effet, selon nous, ce changement peut également être inspiré par une absence de ressources. Nous l'avons vu ces dernières années suite aux politiques d'austérité développées dans les pays de l'Union Européenne, une diminution des coûts de politiques publiques, que nous appellerons les politiques publiques « secondaires », est prônée. Ainsi, l'absence de moyens est tout autant condition de changement que leur présence.

3.2.3. Les dynamiques transnationales de changement

Depuis plusieurs décennies, nul ne peut nier l'avancée de la mondialisation. Nous vivons dans un monde de plus en plus global. La multipolarisation géopolitique est un fait. Au sein de chacun de ces pôles, il existe une convergence des politiques. Cela se manifeste notamment au sein de l'Union Européenne. C'est ce qu'Hassenteufel (2008) appelle le changement par convergence transnationale. Colin Bennett (1991) définit la convergence comme un processus dynamique qui se traduit par le fait que, dans un même domaine et face au même type d'enjeu et de problème, un nombre important de pays, aux politiques publiques contrastées, adopte progressivement les mêmes politiques publiques.

Cette convergence se manifeste à plusieurs niveaux. Bennett (1991, p.218) en cite cinq et Hassenteufel (2008, p.255) en ajoute deux afin d'affiner l'analyse :

- Les objectifs de l'action publique : convergence d'ordre cognitif. Elle s'articule autour de la définition des politiques publiques et de leur légitimation.
- Le contenu de la politique publique : la convergence concerne l'articulation entre objectifs et instruments.
- Les instruments de l'action publique : ce sont les outils adoptés et leur mode d'utilisation.
- Le mode d'adoption d'une politique publique : porte sur les processus décisionnels.
- Le public d'une politique publique : porte sur les personnes visées par une politique publique.
- Les effets d'une politique publique : porte sur les résultats de celle-ci.

- Les acteurs dominants d'une politique publique : concerne les acteurs à chaque étape de la politique publique, de son orientation à sa mise en œuvre.

Pour compléter cette grille, il est nécessaire de comprendre comment et pourquoi se produit cette convergence. Il existe plusieurs types de convergences (Holzinger et Knill, 2005 ; Hassenteufel, 2008).

Le premier type est la convergence normative. Elle se produit grâce à l'adoption de règles, de normes juridiques communes. Elle est surtout présente dans l'Union Européenne où certaines décisions et normes sont prises et doivent être appliquées par l'ensemble des États membres.

Le deuxième type est la convergence fonctionnelle qui renvoie à la nature des problèmes qu'il faut résoudre. Ce type de convergence a souvent été utilisé dans le cadre de la mondialisation économique. Face à ces nouveaux défis, les États n'avaient pour seule solution que de s'adapter au marché. Le paradigme néo-libéral s'est imposé dans de nombreux pays. Ceux-ci ont alors adopté des politiques publiques semblables afin de répondre au même problème.

« En sapant la capacité d'action des gouvernements nationaux, la mondialisation produit une convergence néolibérale, considérée comme un phénomène économique et comme un phénomène idéologico-politique auquel il n'y a pas d'alternative » (Hassenteufel, 2008, p.257).

Ceci est une vision très occidentale de la mondialisation. Il existe en effet des alternatives au modèle néo-libéral même si la pression exercée contre les pays ne possédant pas ce modèle est assez forte. Nous verrons cela avec l'exemple de l'Équateur.

Le troisième et dernier type de convergence est la convergence cognitive. Celle-ci est le fruit d'une diffusion de « modèles » venant des institutions transnationales. C'est-à-dire une diffusion d'orientation, de contenus et d'instruments qui vont provoquer une harmonisation des politiques publiques.

Ces clés d'analyse permettent d'expliquer bon nombre de changements dans les politiques publiques, notamment dans les pays Européens.

Deuxième partie : Contextes équatorien, belge et coopération Belgique-Équateur

Chapitre 1 : Équateur

1. Contexte social, politique et économique²

1.1. Avant le gouvernement Correa

Les années précédant l'élection de Rafael Correa ont été marquées par une instabilité politique et économique forte en Équateur. Trois présidents se sont en effet succédés entre 1997 et 2005, tous destitués par le peuple ou par l'armée. En outre, cette période a vu le Sucre être remplacé par le Dollar dans l'économie équatorienne. Lucio Gutiérrez, président de 2002 à 2005, a été élu en promettant des investissements dans les domaines publics mais, au cours de son mandat, il s'est vu obligé de suivre les recommandations du FMI et d'instaurer une politique d'austérité. Il lance de ce fait la privatisation du secteur pétrolier (Sierra, 2007). Cette politique d'austérité, couplée à plusieurs manœuvres inconstitutionnelles, comme la révocation des instances juridiques³ et des accusations de népotisme, a provoqué le mécontentement de la population et la révolte des *Forajidos*⁴. Cette révolte était dirigée contre les partis politiques, « qu'ils s'en aillent tous » était son slogan. Elle est d'autant plus exacerbée que Gutiérrez a fait appel à Abdalá Bucaram, premier président destitué depuis la transition démocratique entamée en 1979, afin d'assurer la viabilité de son parti. Cet événement a entraîné les couches plus populaires dans la révolte des *Forajidas*, auparavant constituée essentiellement d'intellectuels. Ces pressions exercées par le peuple et le Congrès ont provoqué la destitution de Gutiérrez et son exil au Brésil. (Lacuisse, 2012)

Parallèlement, nous assistons à cette époque en Amérique latine à un virage à gauche entamé par l'élection de Chavez au Venezuela en 1998. Rapidement, d'autres pays suivront cette tendance.⁵ L'émergence de cette gauche est notamment due à un contexte économique favorable. En effet, la hausse des prix des matières premières et des produits agricoles a permis d'engranger d'importantes recettes pour l'exportation. Ces recettes ont permis d'atténuer la pression que le FMI exerçait sur ces pays. Ces derniers se réapproprient dès lors leurs politiques publiques. (Gastambide, 2007)

² Ce contexte est la version revue et augmentée du contexte réalisé dans le cadre de notre travail personnel de première année de master.

³ Ne bénéficiant pas du soutien des instances juridiques, Lucio Gutiérrez a limogé des magistrats et les a remplacés par des alliés politiques. (Lacuisse, 2012, p. 151)

⁴ Le mécontentement que cette manœuvre a engendré a incité les gens à descendre dans la rue. Le président Gutiérrez les aurait qualifié de *forajidos*, c'est-à-dire « délinquants », nom que ces personnes ont repris.

⁵ Parmi ceux-ci, nous pouvons citer Lula au Brésil en 2002, Kirchner en Argentine en 2003, Vázquez en Uruguay et Morales en Bolivie en 2005, Bachelet au Chili, García au Pérou et Correa en Équateur en 2006.

1.2. La Révolution citoyenne

C'est dans ce contexte d'échec de la sphère politique en Équateur et de la résurgence de la gauche latino-américaine que Rafael Correa arrive. Professeur d'économie formé en Belgique et aux USA, il fait partie du gouvernement transitoire mené par Alfredo Palacio jusqu'aux élections de 2006 auxquelles il se présente. Correa se positionne comme le « candidat antisystème sans compromis » (Lacuisse, 2012, p.152). Son programme anti-austérité lui vaut alors le soutien de la population qui avait fait partie de la révolte des *forajidos*. Son programme est économique mais aussi politique. En effet, il souhaite lutter contre le système des partis. Ce dernier a été instauré lors de la transition démocratique de 1979. Nourri par les idées européennes concernant l'importance des partis dans le processus démocratique, l'Équateur les a placés au cœur de la Constitution (Lacuisse, 2012, p. 153). Petit à petit, les partis ont pris une telle importance qu'ils ont spolié le pouvoir, notamment législatif. Rafael Correa se présente donc contre ce système⁶ en promettant une participation citoyenne aux décisions de l'État, ce pour quoi il est élu en 2006. (Lacuisse, 2012)

Dès l'investiture de Rafael Correa en janvier 2007, l'intention est claire : il est nécessaire de réformer les institutions et la politique économique du pays, c'est la révolution citoyenne. Elle s'organise autour de plusieurs axes, le premier est la révolution constitutionnelle.⁷ Comme Correa ne bénéficie pas du soutien du Congrès, constitué par les membres des partis, il va passer outre l'ordre constitutionnel afin de coopter le président du Tribunal suprême électoral dans le but de faire passer sa demande de composition d'Assemblée Constituante ayant pour objectif d'établir une nouvelle constitution. Une fois celle-ci élaborée, elle est approuvée à 64% par la population et est accompagnée de la création du Conseil de la participation citoyenne et du contrôle social, véritable quatrième pouvoir, le pouvoir du peuple (Lacuisse, 2012, p.158). Les consultations populaires sont institutionnalisées et permettent un contrôle accru sur les différents types de pouvoirs qui sont rééquilibrés. Concrètement :

« Les députés disposent dorénavant d'un droit de révocation du président. L'Assemblée nationale peut destituer le président de la République par un vote des deux tiers de ses membres et suivant certaines conditions énoncées dans l'article 132. La révocation du mandat du président peut également faire l'objet d'une initiative citoyenne, appuyée par au moins 15% des électeurs inscrits sur les listes électorales. » (Lacuisse, 2012, p.159).

Le deuxième axe de la révolution citoyenne selon Rafael Correa est la lutte contre la corruption. C'est l'occasion pour lui de dénoncer ce qu'il appelle : « (...) le modèle pervers et égoïste engendré par le néolibéralisme au travers des privatisations, des endettements malhonnêtes et des saccages institutionnalisés (...) » (Discours d'investiture de Rafael Correa, 10 aout 2009). Il n'oublie pas de mentionner que les services publics doivent s'améliorer.

⁶ Il va même jusqu'à refuser de participer aux élections législatives afin de marquer son opposition au dysfonctionnement du pouvoir législatif tenu par les partis politiques (Lacuisse, 2012, p.152)

⁷ Assemblée Nationale, Discours de l'investiture de Rafael Correa, 10 aout 2009.

Concernant les politiques publiques, le pouvoir exécutif obtient plus de pouvoir. On assiste donc à un retour de l'État Providence. Correa entend « restaurer la pertinence de l'action collective pour le développement ». Pour ce faire, il estime que la place de l'État est importante s'il est « efficient et au service du bien commun ». C'est le troisième axe de la révolution citoyenne : la révolution économique où la suprématie de l'être humain sur le capital prime. Rafael Correa met donc en place le Plan National pour le *Buen Vivir*, un programme relatant les actions qui vont être prises dans différents domaines. C'est un plan résolument anti-austérité et donc en contradiction avec les recommandations des institutions du consensus de Washington. Correa entend récupérer la souveraineté nationale qu'il estime avoir perdue et rompre avec l'idéologie néo-libérale. (Discours d'investiture, 10 août 2009) C'est une constitution ambitieuse, tant au niveau social qu'écologique par exemple. Sa mise en œuvre se fait progressivement et justifie une nouvelle élection générale à la suite de laquelle le président Correa est réélu. Avec cette constitution et cette nouvelle élection, Correa obtient la légitimité que ses prédécesseurs n'avaient plus. (Sierra, 2010)

1.3. Une politique « néo-cépalienne »

Le *Buen Vivir* implique un accès plus aisé aux services et aux biens de production. Pour ce faire, Rafael Correa va prendre des mesures économiques importantes telles que l'audit de la dette qui permet de réduire le remboursement de 70%, ce qui permet l'allocation de ressources importantes pour les politiques publiques, en particulier l'éducation (Lacuisse, 2012, p. 162). L'importance renouvelée de l'État va entraîner une planification des politiques publiques, ce afin de ne plus privilégier d'acteurs privés. Cette planification va également servir à privilégier les industries équatoriennes en réalisant une politique de substitution à l'importation pour les produits requérant peu de technologie (Plan nacional para el Buen Vivir, 2009). C'est un retour à la politique développementaliste prônée par la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) dans les années 60.

Nous assistons alors à la nationalisation d'une série d'entreprises privées, notamment dans le secteur extractiviste. Les profits tirés de ces nationalisations ont été réinvestis dans les secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé. (Zacharie, 2016)

La planification a aussi pour objectif d'appliquer les effets des politiques publiques sur tout le territoire. Les plans d'ajustements structurels imposés par le FMI ont privilégié la décentralisation du pouvoir ce qui a provoqué un développement inégal selon les régions. L'objectif du gouvernement, sur une proposition du Secrétariat National de Planification et du Développement (SENPLADES) est le développement équitable de toutes les régions (Lacuisse, 2012, p.165).

Ce processus de recentralisation et la place importante accordée à l'exécutif font cependant dire à certains détracteurs⁸ que Correa mène une politique populiste et autoritaire. La recentralisation

⁸ L'opposition et les médias notamment. Ces derniers étant souvent critiqués par Rafael Correa qui les considère comme des agents d'acteurs privés.

de l'eau avait par exemple posé problème en 2009, notamment auprès de la communauté indigène des Andes (Lacuisse, 2012, p.168).

1.4. Une politique controversée

Contrairement à la situation durant les législatures précédentes, la nouvelle Constitution entraîne une certaine dominance du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Le président obtient désormais la possibilité d'activer la prise de décisions de l'Assemblée grâce à un mécanisme l'autorisant à la dissoudre si elle prend trop de temps. Cette menace est souvent appliquée par le président. C'est suivant ce processus que la loi organique concernant les services publics est adoptée en 2010. Elle ouvre la porte à une réforme fiscale qui permettrait une meilleure redistribution des ressources. (Lacuisse, 2012, p.167)

Face à la suppression du régime spécial des fonctionnaires, ceux-ci manifestent. Le point d'orgue de la manifestation sera la prise d'otage de Rafael Correa par les forces de police, ce qui a donné lieu à des altercations provoquant plusieurs morts. Le président sera par la suite libéré suite à la mobilisation des citoyens en sa faveur. (Ramirez Gallegos, Guirrajo, 2011)

Suite aux politiques appliquées par Rafael Correa et son gouvernement, le front de l'Alianza País, parti de Correa, se délite. Les écologistes lui reprochent sa politique économique, notamment l'importance du modèle extractiviste. Le projet qui cristallise cette opposition est celui du territoire Yasuni. Rafael Correa propose en effet à la communauté internationale de se passer de cette réserve pétrolifère contre un dédommagement. Cette politique entraîne également des conflits avec la communauté indigène. En effet, la volonté de Correa d'exploiter les ressources naturelles sans consulter les peuples indigènes fâche ces derniers. (Le Quang, 2010)

Ces dernières années, la contestation se fait de plus en plus forte. François Houtart (2015) nous explique que ce mécontentement est principalement dû à l'épuisement d'un modèle de modernisation de la société. Ce modèle, s'il a permis plusieurs réussites sociales, a aussi entraîné « une destruction dramatique de l'environnement, la prolétarianisation d'une partie du paysannat, la désintégration des cultures indiennes et une urbanisation peu contrôlée » (Houtart, 2015, p.2). Parallèlement, la société civile équatorienne est peu à peu muselée. Le nouveau Code pénal global et plusieurs décrets présidentiels limitent son action. (Houtart, 2015)

Le mécontentement se fait surtout entendre dans la communauté indigène. Ceci s'explique par la mise en place de politiques « top-down » peu appropriées à la réalité du terrain. Les communautés indigènes perçoivent en effet ces politiques comme étant une menace pour leur identité. Selon Houtart (2015) :

« L'accélération de l'éclatement de toute référence socio-culturelle pour les communautés et les peuples indiens entraînée par le développement urbain, le démantèlement du tissu social en milieu rural (...) : autant de facteurs qui (...) ont créé un sentiment de réel désespoir et de profonde déception pour de nombreux Indiens. » (p.4)

Les espoirs placés dans la Constitution de 2008 ont rapidement été déçus.

La baisse du prix du pétrole a provoqué un ralentissement de l'économie équatorienne. En effet, sur place, nous avons pu remarquer un nombre élevé de projets de construction qui semblaient suspendus. C'est cette ressource qui permettait d'établir des politiques publiques favorables. Sans elle, l'Équateur doit se résoudre à emprunter. Le pays se tourne alors vers des organismes qu'il avait décidé d'évincer tels que le FMI ou la Banque Mondiale ou vers de nouveaux créanciers comme la Chine. (Houtart, 2015) Le tremblement de terre du 16 avril 2016 va encore accentuer cette crise et il se pourrait que le pays entre bientôt en récession.

Selon Lacuisse (2015), le gouvernement Correa perd le cap de la révolution citoyenne. Celle-ci disposait d'un « équilibre complexe entre centralisation et consultation ainsi qu'entre politique productive et environnementale » (Lacuisse, 2015, p.301) qui a été compromis suite aux conjonctures politiques et économiques du pays.

Ces contestations n'empêchent pas de remarquer l'amélioration de la gestion du secteur public ce qui a comme résultats une baisse de la pauvreté et une meilleure redistribution des revenus. On estime que deux millions de personnes sont sorties de la pauvreté. (Lacuisse, 2012, p.169 ; Houtart, 2015)

Enfin, tout comme l'arrivée au pouvoir de Rafael Correa coïncidait avec un virage à gauche en Amérique latine, les difficultés économiques et le « contre-virage » à droite vécu en Équateur s'inscrivent dans un contexte de retour du néo-libéralisme en Amérique latine. (Zacharie, 2016)

2. La coopération bilatérale directe non remboursable en Équateur

La coopération internationale a connu quatre phases en Équateur. La première se situe entre les années 70 et 90. Une fois la dictature terminée, les agences de coopération ont réellement commencé à intervenir en Équateur.⁹ Les premiers projets ont été réalisés en collaboration avec le gouvernement central et avec un ancrage particulier dans celui-ci. (Espinosa, 2009)

La deuxième phase commence avec la Constitution de 1998. La coopération internationale va alors suivre la politique de décentralisation prônée par le gouvernement. Elle va donc appuyer ce processus en se focalisant sur le renforcement des gouvernements municipaux et des entités locales. (Espinosa, 2009)

La troisième phase est initiée à partir de 2009. Suite à la signature de la Constitution en 2008, l'État a entamé un processus de recentralisation. La coopération a dû s'adapter et se calquer sur le SENPLADES. Les projets et programmes s'articulent désormais autour du Plan National de Développement. (Espinosa, 2009)

Enfin, une quatrième phase peut être mise en avant. Suite aux succès des politiques publiques entreprises par le gouvernement équatorien, celui-ci aurait souhaité modifier complètement l'approche de la coopération internationale. Le président Correa, lors d'une visite en France, souhaite en effet

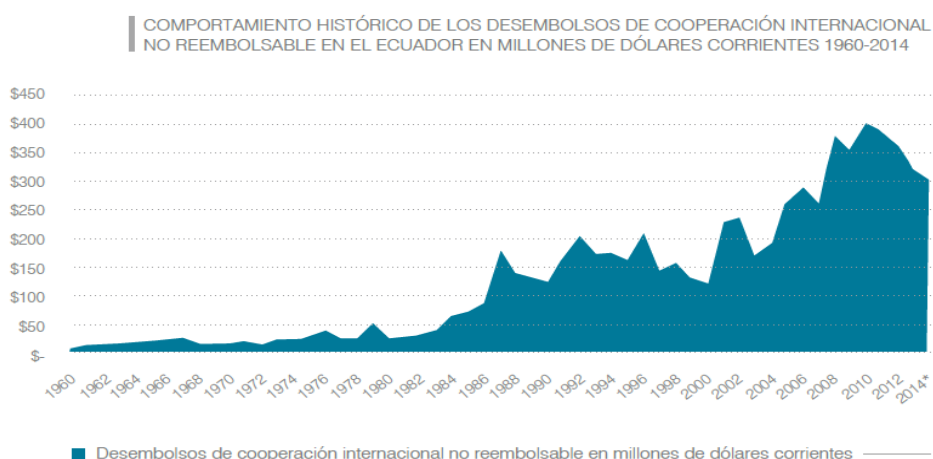
⁹ Il existait déjà des partenariats avant la chute de la dictature.

dépasser la coopération au développement et commencer une coopération scientifique et technologique. (Teleamazonas, 7 novembre 2013) Dans le Plan National pour le *Buen Vivir* 2013-2017, le gouvernement annonce qu'il compte « amplifier et focaliser (...) la coopération internationale pour le transfert de connaissances et de technologies et pour la circulation et la mobilité des universitaires, chercheurs et étudiants... » (p.167). Il semble cependant que les procédés utilisés dans la troisième phase reviennent suite à la crise économique dont souffre l'Équateur.

La coopération internationale est actuellement gérée par le Secrétariat Technique de la Coopération Internationale (SETECI). Celui-ci dépend du SENPLADES qui se charge d'administrer les ressources de la coopération internationale. Celles-ci font partie intégrante du budget de l'État, ce qui, selon lui, assure un meilleur suivi et permet de rendre des comptes tant à la société qu'à la coopération elle-même.

Le SETECI est chargé de définir les orientations que doivent suivre les organismes de coopération internationale. Ces orientations ont par ailleurs été approuvées par le Ministère de l'Économie et des Finances et le Ministère des Relations Extérieures. C'est le SETECI qui utilise les ressources de la coopération internationale en approuvant, coordonnant et supervisant les projets et programmes proposés en accord avec la stratégie nationale. (Ramírez Rosales, 2011, p.48) Il délègue par exemple une partie du budget aux Gouvernements régionaux et provinciaux autonomes afin qu'ils réalisent les projets qui sont dans leurs compétences.

Selon l'OCDE, la coopération internationale non remboursable a été plutôt stable pendant les décennies 60-70, les montants financiers étant plutôt bas. C'est avec la crise financière qui a touché l'Amérique latine dans les années 80 que l'aide a réellement commencé à affluer. Ce niveau s'est maintenu jusqu'en 2000. C'est à partir de cette année-là que les montants de l'aide connaissent une nouvelle augmentation. Cela est lié au fait que, de 2000 à 2007, l'Équateur traverse une crise politique et économique importante.



(Source : SETECI, 2015, p.14)

Nous voyons que l'aide diminue à partir de 2010. Cela est dû à trois facteurs (SETECI, 2015a, p. 15) :

- Premièrement, la crise mondiale qui touche les économies du Nord influence négativement l'aide internationale. Les politiques d'austérité entraînent une réduction des dépenses des politiques publiques et notamment de la coopération internationale.
- Plusieurs organismes d'aide ont également adopté une autre approche de leur coopération bilatérale en choisissant d'autres pays prioritaires (c'est par exemple le cas de la Belgique, nous y reviendrons).
- Enfin, à partir de 2007, la crise est peu à peu endiguée par la politique appliquée par le gouvernement Correa. Le pays a depuis été classé dans les pays à rente intermédiaire haute. Le SETECI note cependant que, si les flux ont diminués, la coopération technique a, quant à elle, augmenté.

Actuellement, l'Équateur ne se considère pas comme étant dépendant de l'aide internationale. Celle-ci participe à hauteur de 0,48% annuel du PIB sur la période 2007-2014 et cette part est encore en diminution. Le SETECI (2016) déclare qu'il considère d'ailleurs l'aide comme « un complément stratégique aux politiques publiques développées par le pays » mais également un « mécanisme fondamental pour renforcer les relations internationales de l'Équateur, ce qui permet son insertion stratégique dans le système monde » (p.13).

Sur la période 2007-2014, le montant total de la coopération internationale a atteint 2.786,99 millions de dollars. Il s'avère que 39,1% de cette somme provient de fonds bilatéraux. Les principaux secteurs qui ont bénéficié de cette somme sont, dans l'ordre : l'environnement, le développement de la production, la protection sociale, l'éducation et la santé. Ces cinq secteurs représentent presque 75% du total de l'aide. (SETECI, 2015a)

Petit à petit, et sur l'impulsion du gouvernement Correa, l'Équateur favorise la coopération Sud-Sud. En renforçant l'intégration régionale de l'Amérique latine, le pays entend favoriser le développement de tout le continent. Selon l'Équateur, la coopération Sud-Sud est un moyen de s'émanciper quelque peu de la tutelle des pays du Nord. Il prône un partage des connaissances et des technologies dans le respect de « l'autodétermination des peuples » (SETECI, 2016a, p.21). Cette approche « transforme l'idée d'assistancialisme asymétrique en une solidarité éthique et horizontale » (SETECI, 2016a, p.11).

« Alors qu'on commençait à évaluer la faisabilité d'une nouvelle coopération bilatérale, l'Équateur a commencé à réfléchir à de nouvelles formes. Il ne souhaitait finalement plus trop une coopération bilatérale de type classique mais envisageait désormais plutôt une autre sorte de coopération : la coopération Sud-Sud, et plus particulièrement avec l'Amérique latine. »
(Entretien Coop. Belg (3), 25/04/16)

Outre l'intégration latino-américaine, il existe également une autre forme de coopération Sud-Sud : la coopération avec les BRICS. Nous reviendrons sur ce que ces deux types de coopération impliquent dans la troisième partie.

Chapitre 2 : Belgique

2.1. Contexte social, politique et économique

Le moins que l'on puisse dire, c'est que la vie politique, sociale et économique en Belgique ces dix dernières années n'a pas été un long fleuve tranquille. Entre crise économique, crise politique et crise sociale, le pays a fait preuve de plus d'instabilité que l'Équateur durant la même période. La coopération bilatérale directe étant une compétence du gouvernement fédéral, nous n'aborderons que celui-ci lors du contexte politique.

2.1.1. Une crise politique

Les élections de juin 2007 ont préfacé l'une des plus longues crises politiques de l'histoire belge. De juin 2007 à juin 2010, la Belgique a connu quatre gouvernements différents. La démission du gouvernement Leterme II a entraîné la plus longue période sans gouvernement qu'un pays ait connu : 541 jours. Ce qui a cristallisé les tensions, c'est le conflit communautaire. (Uyttendaele, 2011)

Le 10 juin 2007, le CD&V, en cartel avec la NVA, est le grand vainqueur des élections au nord du pays. Son succès est notamment dû à la promesse de réaliser une nouvelle réforme de l'État. Au Sud, après presque 20 ans de règne, le PS doit laisser la première place au MR. Ce dernier devient également le premier parti dans la région bruxelloise. La future coalition devra donc être composée de ces deux familles : c'est ce qu'on appellera l'Orange bleue. (Uyttendaele, 2011, p.52) La mission d'informateur est dévolue à Didier Reynders, alors président du MR. Son rôle est de décanter les résultats de l'élection et de proposer des pistes tant en ce qui concerne les sujets qui seront présents dans l'accord de gouvernement que les coalitions possibles. Cette mission est un échec. Le Roi nomme alors un médiateur qui aboutira à la nomination d'un formateur : Yves Leterme, président du CD&V. (Uyttendaele, 2011, p.53) Après plusieurs semaines de négociations, ce dernier remet sa démission au Roi. Celui-ci va alors nommer un explorateur chargé de trouver des pistes de sortie de crise. Suite à son travail, Yves Leterme est à nouveau nommé formateur. La pierre d'achoppement sur laquelle bute Leterme, c'est le dossier Bruxelles-Hal-Vilvorde, arrondissement composé d'une minorité importante de francophones. Suite à un nouvel échec des négociations, Leterme remet une nouvelle fois sa démission au Roi qui l'accepte. (Uyttendaele, 2011, p.54) Il fait appel à Guy Verhofstadt qui réussira à créer un gouvernement avec les partenaires de l'Orange bleue accompagnés du PS. Ce gouvernement n'a pas de véritable programme politique et compte le définir en cours de route. En mars 2008, Leterme devient Premier ministre. Cependant, les désaccords concernant la réforme de l'État restent vifs. Ceux-ci entraîneront la démission du gouvernement qui sera refusée. Le dialogue est à nouveau ouvert mais celui-ci se déroule désormais avec, en toile de fond, la crise financière qui touche les banques belges. (Uyttendaele, 2011, p.55) Le scandale lié à la banque Fortis provoquera la dernière démission de Leterme. La sortie du gouvernement de l'OPEN-VLD dirigé par Alexander De Croo va mettre un terme à ce gouvernement et provoquer des élections anticipées.

Lors des élections de 2010, la NVA sort vainqueur. Elle a drainé une grande partie de l'électorat du CD&V. Au Sud, c'est le PS qui l'emporte. Ces deux formations détiennent alors les clés de la composition d'un gouvernement mais elles ne parviendront pas à s'entendre. S'en suivent 541 jours de négociations qui ont vu les informateurs, formateurs, conciliateurs etc, se succéder. C'est finalement sans la NVA que le gouvernement se fera. Cet épisode met fin à une importante crise politique. Le gouvernement Di Rupo réalisera la sixième réforme de l'État, pilier principal de son accord gouvernemental. (Gracos, 2012) Celle-ci a le mérite d'apaiser quelque peu les tensions entre les différentes communautés. En 2014, c'est au tour du PS d'être évincé des négociations. Une coalition dont les deux principaux partis sont le MR et la NVA voit le jour : c'est la coalition suédoise. (Demertzis, 2015, p.51) Cette coalition poursuit le virage à droite déjà entamé sous la législature précédente dans les décisions politiques. Les priorités du nouveau gouvernement sont d'atteindre l'équilibre budgétaire, d'accroître l'emploi et la compétitivité. (OCDE, 2015)

2.1.2. Une crise économique et des contestations sociales

Depuis 2008, la Belgique n'est pas épargnée par la crise financière qui sévit. L'affaire Fortis a encore aggravé cette dernière. En injectant plusieurs milliards d'euros afin de sauver cette banque, le gouvernement belge a considérablement augmenté le déficit public. Sous la pression d'instances comme le FMI et les agences de notation, les différents gouvernements mettent en place des politiques d'austérité chargées de réduire ce déficit. (Gracos, 2012, p.5)

Les longues négociations afin de former un gouvernement ont un temps postposé l'application des politiques d'austérité. Cependant, l'arrivée au pouvoir du gouvernement Di Rupo en 2011 s'accompagne d'une série de mesures de ce type. Les négociations pour la réalisation du budget 2012 sont accélérées suite à la dégradation de la note de la Belgique par l'agence *Standard & Poor's*. Une semaine seulement après l'abaissement de cette note, un gouvernement est formé avec comme projet un plan d'austérité à hauteur de 11,3 milliards d'euros. (Gracos, 2012, p.6) Selon Gracos (2012), les trois organisations syndicales ont fait part de leurs inquiétudes quant à la direction que prenaient les négociations. La mobilisation est alors peu à peu organisée, même si le gouvernement n'est pas encore formé. La perspective de mesures impopulaires assure une grande présence à la manifestation du 2 décembre 2011. Celle-ci est suivie par une manifestation nationale le 22 décembre. Certains dénoncent un manque de concertation qui entraîne une plus grande injustice sociale. (Gracos, 2012, p.32) Toujours selon Gracos, les mesures prises afin de lutter contre la crise représentent un approfondissement des politiques néolibérales que certains accusent d'être responsables de la crise. Face à ces contestations, le gouvernement fédéral s'est montré ferme. Les décisions prises, sous la pression des instances européennes et des agences de notation, devront être appliquées. (Gracos, 2012, p.38)

En 2012, la crise s'accroît. Le secteur public est impacté par les mesures d'austérité et le nombre de faillites augmente. Afin de protester, les syndicats organisent une nouvelle grève générale

de 24h le 30 janvier 2012. Malgré quelques concessions, le gouvernement maintient ses mesures principales. En mars 2012, un conclave budgétaire ajoute 2,5 milliards d'efforts supplémentaires, ce qui porte le total à 13,8 milliards d'économie. Cet effort est supposé résorber le déficit public en 2015. (Gracos, 2013, p.25)

En 2013, le mécontentement social prend une autre forme. Il devient plus ponctuel, il ne se déroule plus de manière unifiée et forte. Cela semble indiquer une exaspération face au manque de résultats engrangés par la contestation sociale face aux politiques d'austérité. (Gracos, 2014, p.8) Suite à de nouvelles mesures budgétaires, le déficit public est passé de 4% en 2011 à 2,7% en 2013 tandis que la dette est passée en dessous de la barre des 100% du PIB. (Gracos, 2014, p.11)

En 2014, la crise continue de frapper le pays. L'endettement passe à 105% du PIB alors que la croissance n'est pas aussi forte que prévu (1,0% environ). Le taux de chômage ne cesse d'augmenter, et ce, malgré l'exclusion de certaines catégories de bénéficiaires des allocations. Afin de sortir de la crise, la coalition suédoise propose de soutenir la compétitivité des entreprises en continuant la politique d'austérité entamée lors du gouvernement précédent. Elle réduit de ce fait les dépenses dans le secteur public, mais elle réforme aussi la protection sociale. Totalement opposés à cette vision de la société, les syndicats organisent un calendrier d'actions visant à réclamer une concertation sociale réelle. Ainsi, le 6 novembre 2014, une manifestation nationale regroupant 120 000 personnes s'est déroulée à Bruxelles. Des grèves tournantes ont été organisées avec, pour terminer, une grève générale le 15 décembre. (Gracos, 2015, p.10) Ces actions ne seront pas d'une grande efficacité, le gouvernement ayant décidé de camper sur ses positions. Certains diront que la « politique du fait accompli (...) est en train de remplacer le système établi de concertation sociale » (Gracos, 2015, p.9).

L'année 2015 est marquée par plusieurs événements importants. Tout d'abord, la crise des migrants a provoqué de nombreux débats dans le monde politique belge et en Europe. Entre ouvertures et replis identitaires, les pays de l'Union Européenne ont démontré une certaine incapacité à se coordonner et à trouver une solution efficace et humaine. La Belgique a, par exemple, réalisé une politique de plus en plus restrictive. (Gracos, 2016, p.8) Parallèlement, les attentats de Paris de janvier et décembre ont également provoqué des réactions contrastées, certains remettant en cause les politiques d'intégration. L'obsession sécuritaire a provoqué un recul des droits et des libertés. Les mesures prises par le gouvernement belge afin de lutter contre le terrorisme a « limité considérablement les expressions de la contestation sociale dans l'espace public » (Gracos, 2016, p.8). C'est encore plus vrai depuis les attentats de Bruxelles du 22 mars 2016. Enfin, plus positivement, la Déclaration de Paris pour le Climat a permis de réaliser une belle avancée pour lutter contre le réchauffement climatique (et ce, même si l'accord comprend certaines lacunes). Tous ces événements ont influencé la politique étrangère de la Belgique. En ce qui concerne l'aspect socio-économique, la situation est plutôt stable par rapport à 2014. Seule la dette n'est pas stabilisée et grimpe à 106,9% du PIB. Si la contestation diminue, elle ne disparaît pas et, le 7 octobre, 100 000 personnes défilent dans Bruxelles. (Gracos, 2016, p.9)

Ces grands enjeux de 2015 vont certainement conditionner la politique belge pour les années à venir. De plus, le vote du Brexit le 23 juin 2016 donne peut-être une opportunité à l'Union européenne de se réformer en profondeur. La Belgique devrait jouer un rôle conséquent dans cette réforme.

2.2. Bref historique de la coopération bilatérale directe belge

Afin de mieux appréhender la conception de la coopération au développement du gouvernement belge actuel, il est nécessaire de réaliser un retour en arrière. La vision de la coopération belge a longtemps fluctué entre altruisme pur et intérêts économiques. Afin d'établir et de comprendre quelle est la vision actuelle, nous allons brièvement revenir sur l'histoire de la coopération internationale belge et plus précisément sur la coopération bilatérale directe.

L'Office de la coopération au développement (OCD) naît en 1962 des cendres du Ministère des Affaires africaines. Directement, des instruments juridiques sont mis en place : ce sont les conventions générales signées en collaboration avec le pays bénéficiaire. Au départ, l'aide se concentre uniquement sur les anciennes colonies et protectorats mais, à partir de 1964, la coopération belge s'ouvre à de nouveaux pays (la Tunisie, le Pérou et le Maroc). Le statut du personnel coopérant évolue également : ses membres deviennent des agents de l'État belge. À cette époque, en 1967, il existe deux types d'aides : la mise à disposition de personnel et l'octroi de bourses. Les projets et programmes ne sont pas encore des outils utilisés par la coopération belge. Ces réformes n'empêchent pas un mode de fonctionnement encore très colonial expliqué par la présence d'un grand nombre d'anciens fonctionnaires du Ministère des Affaires Africaines. (Develtere, Michel, 2011)

Le 8 décembre 1967, le Programme gouvernemental pour la coopération au développement est signé. Il guidera la coopération au développement belge durant trente ans. Il repose sur trois axes : technique, financier et commercial. Selon ce programme, 1% du PNB doit être consacré à son financement (contre 0,7% aujourd'hui), somme qu'il atteint à l'époque. Il définit également les domaines prioritaires dans lesquels la coopération belge va aider les pays bénéficiaires : production agricole, santé, formation, infrastructures et aide technique. Avec ce nouveau cadre, la Belgique entend suivre les recommandations internationales. Autre nouveauté qui prouve l'importance prise par la coopération en Belgique : Raymond Scheyven devient ministre de la Coopération à temps plein. (Develtere, Michel, 2011, p.25) Celui-ci va réformer les institutions de la coopération belge.

Le début des années 70 est marqué par une idéologie rostowienne du développement. L'aide devient le levier qui va déclencher le développement économique du pays :

« Les pays moins avancés doivent suivre un schéma de développement identique à celui des nations industrialisées : telle est la philosophie généralement admise. L'aide octroyée permettra d'impulser la modernisation des systèmes d'enseignement, des soins de santé, des infrastructures, de l'appareil industriel et de l'appareil d'Etat. » (Develtere, Michel, 2011, p.26)

Cette modernisation sera atteinte au moyen de grands projets qui visent à engendrer des impacts directs. Avec cette vision du développement, la participation est minimale, ce sont les expatriés qui se chargent de tout, y compris d'identifier les besoins. Dans le contexte de la guerre froide, l'aide est également un outil géopolitique. Les pays bénéficiaires de l'aide ont en effet plutôt tendance à se rallier à leurs « bienfaiteurs ». (Develtere, Michel, 2011, p.30) En Belgique, l'Administration générale de la Coopération au développement (AGCD) remplace l'OCD. Elle permet une meilleure coordination entre les différentes directions, même si son personnel reste majoritairement constitué d'anciens de l'OCD. (Develtere, Michel, 2011, p.44) Cependant, l'AGCD connaît dès le début certains problèmes notamment la multiplication des projets due à l'absence de politique à long terme. La capacité de l'Administration va rapidement être dépassée.

Dans la deuxième moitié des années 70, l'aide connaît un premier ralentissement. La crise pétrolière, impactant les économies au Nord comme au Sud, et la volonté des pays du Tiers-Monde de voir un nouvel ordre économique international vont provoquer une modification de l'approche de l'aide. Celle-ci se transforme dès lors en coopération au développement : la notion de partenariat émerge. Les autorités, les populations et les experts locaux sont désormais sollicités afin de réaliser des projets multisectoriels. (Develtere, Michel, 2011) Budgétairement parlant, la Belgique s'engage à cette époque à consacrer 0,7% de son RNB à l'aide au développement. Cependant, selon Develtere et Michel, les récessions économiques qui frappent le pays à partir de l'année 1972 ne permettent pas d'arriver à ce niveau. De plus, la réforme de l'AGCD de 1976 complique encore la donne. Cette réforme va voir apparaître des jeux politiques au sein de l'administration qui vont handicaper le bon fonctionnement des projets. Néanmoins, la Belgique maintient son aide à hauteur de 0,5 à 0,6% du RNB jusque dans les années 80.

Les années 80 sont, selon Develtere et Michel, une décennie désenchantée. C'est la décennie des Programmes d'Ajustements Structurels prônés par le FMI et la Banque Mondiale. Durant cette période, la Belgique participe à l'endettement des pays bénéficiaires à cause de l'octroi de prêts d'État à l'État. Parallèlement, les dysfonctionnements de l'AGCD sont de plus en plus flagrants. Une nouvelle réforme est dès lors nécessaire. Cette dernière aura besoin de dix ans pour aboutir.

C'est dans les années 90 qu'une modification de la vision du développement se produit. En effet, « l'idée commence à faire son chemin que le développement ne peut être réduit à la seule croissance économique, mais doit au contraire être considéré comme un processus visant à élargir les possibilités de choix de l'individu et à renforcer le potentiel humain » (Develtere, Michel, 2011, p.37). Toujours selon Develtere et Michel, c'est à cette époque que l'on commence à parler d'un développement durable qui engloberait les dimensions économique, environnementale et sociale. Cette volonté a abouti en 2000 à la Déclaration du Millénaire faisant de la réduction de la pauvreté son cheval de bataille. Cette déclaration donne un nouveau souffle à la coopération au développement. En effet, le budget qui lui est consacré en Belgique chute drastiquement lors de la décennie qui précède. Trois facteurs peuvent expliquer ce phénomène : premièrement, l'arrêt momentané de l'aide au Zaïre

puis au Rwanda et au Burundi ; deuxièmement, les réformes des structures de la coopération belge ; troisièmement, l'essoufflement général de l'aide dans la période post guerre froide (Develtere, Michel, 2011, p.116-117). En Belgique, la vision évolue également. Les troubles dans les trois pays d'Afrique centrale provoquent un retrait de la coopération belge. Cela marque en quelque sorte la fin d'une coopération qui « trouve ses racines dans la période coloniale » (Develtere, Michel, 2011, p.45). Cet événement est accompagné d'une remise en cause de l'efficacité de l'aide par la presse. Cette dernière dénonce les trop nombreux « éléphants blancs » développés par la Belgique dans les pays bénéficiaires. Cinq points problématiques sont soulevés par une commission d'enquête :

« Un manque de précision dans les objectifs, une inadaptation de la structure et du personnel de l'AGCD à la multiplicité de ses tâches, des procédures peu efficaces, une déficience en matière de contrôle et d'évaluation, la confusion entre coopération et commerce extérieur. »
(Develtere, Michel, 2011, p.46)

Ce rapport aboutira à l'élaboration d'une loi organique relative à la coopération internationale qui sera signée le 25 mai 1999. Cette loi définit plusieurs aspects importants de la coopération belge. Les objectifs sont établis : la coopération belge au développement vise le développement humain durable au moyen de la lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes et le développement durable. La loi décrit les méthodes qui devront être utilisées. La concentration géographique et la concentration sectorielle font partie de cette méthodologie. Avant qu'elle ne soit ratifiée, la Belgique était active dans une quarantaine de pays. La loi a réduit ce nombre à 25 puis en 2003 à 18 et enfin, en 2014, à 14.

Cette loi est liée à une réforme des structures de la coopération belge. C'est vers cette époque que la Direction générale de la coopération au développement (DGCD) voit le jour et en 1998 que la Coopération technique belge (CTB) est créée. Au début, les tensions sont vives entre ces deux organismes principalement à cause de zones d'ombre en ce qui concerne les compétences de chacun. Le troisième contrat de gestion clarifie les choses. Dorénavant :

« La DGCD est chargée de la préparation des stratégies et des programmes, du suivi de la coopération non gouvernementale et de la gestion de la coopération multilatérale. La CTB est responsable de l'exécution des programmes gouvernementaux de coopération en partenariat avec les pays bénéficiaires de l'aide qui, de leur côté, se voient confier la responsabilité de l'identification des prestations. » (Develtere, Michel, 2011, p.46-47)

Dans les années 2000, la Belgique s'engage, au côté des autres nations, à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Grâce à son expérience dans cette zone géographique, la Belgique a été d'une grande aide afin de favoriser la paix en Afrique centrale. Elle a également participé activement à la Conférence de Paris en 2005 qui aboutira sur la Déclaration de Paris qui vise l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Cependant, en 2008, le manque de cohérence entre les différents organes de la coopération belge est pointé du doigt. (Develtere, Michel, 2011, p.40) Malgré ce point négatif, le budget consacré à la coopération au développement augmente. Il passe par exemple de 866 à 1 107 millions à 1,107 d'euros. Certains pensent même atteindre les 0,7% du RNB

en 2010. (Sénat, 11 avril 2008, p.60) Selon l'OCDE, en 2010, la Belgique a consacré 0,64% de son RNB à la coopération internationale, soit l'équivalent de 3 milliards de dollars. (OCDE, 2015, p.17)

Cependant, ces dernières années, la coopération internationale pour le développement n'a pas été la priorité des différents gouvernements belges. La partie du RNB consacrée à la coopération internationale n'était plus qu'à la hauteur de 0,45% en 2014 et les coupes budgétaires programmées par le gouvernement devraient le faire tomber à 0,38% d'ici 2019. (OCDE, 2015, p.17) Nous pouvons aussi remarquer la baisse de l'importance consacrée à la coopération internationale par la dénomination du poste de ministre. Depuis la fin des années 60, il existait dans le gouvernement un ministre de la coopération internationale. À partir de 2011, on joint d'autres compétences à ce titre : le ministre de la coopération internationale devient Ministre fédéral des Entreprises publiques, de la Politique scientifique et de la Coopération au développement, preuve de la perte d'importance de cette dernière. Dans sa déclaration gouvernementale, Elio Di Rupo l'aborde d'ailleurs en dernier lieu, la sixième réforme de l'État et la politique d'austérité monopolisant l'attention. Nous pouvons voir que la coopération fait partie des domaines « sacrifiés » afin d'atteindre l'équilibre budgétaire. De ce fait :

« En matière de financement, le Gouvernement gèlera en 2012 et 2013, la croissance des crédits de la coopération au développement. Le Gouvernement ne renonce pas pour autant à atteindre l'objectif quantitatif de 0,7% du RNB pour l'aide publique au développement, mais se voit hélas dans l'obligation de le limiter temporairement en raison de circonstances budgétaires exceptionnelles. » (Accord de gouvernement Elio Di Rupo, 2011, p.170)

Cet accord présage également la réforme qui prendra place lors de la législature suivante : « Le Gouvernement s'engage à réaliser la refonte de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge en harmonie avec les nouveaux concepts et consensus internationaux » (Accord de gouvernement Di Rupo, 2011, p.171). En effet, dès l'accord du gouvernement Charles Michel, cette réforme est évoquée. Elle devrait permettre de « répondre aux nouveaux défis et de s'aligner sur les visions modernes ». Elle s'organisera autour de plusieurs piliers : l'appropriation, l'efficacité, l'autonomie et la réalisation de résultats effectifs et mesurables. Ce qui semble concorder avec les objectifs de la déclaration de Paris de 2005. Le gouvernement déclare que la Belgique « fera des efforts, dans la mesure des possibilités budgétaires, pour atteindre l'objectif de 0,7% du RNB » (Accord de gouvernement Charles Michel, 2014, p.198). Il paraît assez clair que la coopération au développement n'est pas la priorité du gouvernement avec une économie d'un milliard d'euros déjà prévue d'ici 2019.

C'est le paysage entier de la coopération belge qui est dès lors en train d'être réformé. En ce qui concerne la coopération bilatérale directe, les pays bénéficiaires de l'aide passent du nombre de dix-huit à quatorze. Ainsi, les pays d'Amérique latine (Équateur, Bolivie et Pérou), d'Asie (Vietnam), l'Afrique du Sud et l'Algérie quittent la liste des pays prioritaires de l'aide belge. Celle-ci se concentrera essentiellement dans la région des Grands Lacs et l'Afrique du Nord (Conseil des ministres, 21 mai 2015). Ainsi, la priorité est donnée aux Pays les moins avancés (PMA), initiative

louée par l'OCDE dans son rapport de 2015. Parallèlement, la CTB devient, sous réserve d'approbation du Parlement, l'Agence belge de développement (BDA). Elle est chargée d'exécuter la politique belge en matière de développement (Conseil des Ministres, 15 avril 2016). La coopération multilatérale est également impactée par cette réforme. Le nombre de structures partenaires de la coopération belge passe de vingt à quinze (Conseil des Ministres, 21 mai 2015). Enfin, la coopération bilatérale indirecte est aussi concernée. En revoyant les modalités pour obtenir l'agrément qui permettait aux ONG d'être financées, le gouvernement entend réduire le nombre d'ONG présentes dans le paysage belge. Une autre explication possible est que les réformes successives subies par le secteur ONG, sous couvert de simplification bureaucratique, provoquent un affaiblissement de celui-ci.

« On a une société civile qui était un peu plus forte que le Ministère, et j'ai le sentiment qu'il y a eu une stratégie de la part des ministres successifs qui est de diviser pour mieux régner (...) » (Entretien Spéc. (5), 06/06/16).

De plus, toutes ces réformes ont provoqué des dépenses excessives de la part des ONG :

« Comme on a un Ministère faible, il a fallu organiser de nombreuses réunions avec le secteur des ONG afin que les réformes passent, cela a engendré un certain coût pour les plus petites structures ce qui a participé à l'écroulement, et ce, avant même que la réforme ne soit votée. C'est également une perte d'efficacité, pendant ces réunions, les petites ONG ne peuvent pas planifier des projets » (Entretien Spéc. (5), 06/06/16).

Le 30 juin 2016, une modification de la loi du 19 mars 2013 a été votée. Elle concerne principalement le secteur des ONG. « Les changements opérés sont destinés à rendre la coopération non gouvernementale plus efficace, objectif d'autant plus important en période de contraintes budgétaires. » (DGD, 30 juillet 2016) Cette réforme est donc actuellement en cours et il faudra attendre et prendre du recul afin d'analyser les impacts réels qu'elle aura sur le secteur des ONG belges.

Cette redéfinition complète du paysage de la coopération belge est provoquée par une peur du saupoudrage de l'aide. En limitant les pays et les organisations bénéficiaires de l'aide belge, le gouvernement entend augmenter son efficacité. Les économies réalisées dans le secteur de la coopération internationale ont certainement influencé la prise de décision et le schéma de cette réforme. En effet, l'un des leitmotivs de celle-ci semble être « faire mieux, avec moins ». Si les structures évoluent, la conception même de coopération au développement évolue également. Nous approfondirons cette évolution dans la troisième partie.

Chapitre 3 : Équateur-Belgique

Dans ce chapitre, nous allons présenter plus spécifiquement la coopération bilatérale directe entre l'Équateur et la Belgique. Pour ce faire, nous allons tout d'abord retracer l'historique de cette coopération. Nous allons ensuite nous pencher sur le dernier Programme Indicatif de Coopération (PIC) entre ces deux pays. Enfin, nous allons expliquer le déroulement et les raisons du retrait de la coopération belge d'Équateur. Pour réaliser cet historique, nous nous baserons, entre autres, sur l'ouvrage coordonné par Meersschaert en 2010 résumant les trente ans de la coopération belge en Équateur.

3.1. La coopération bilatérale directe Équateur-Belgique

3.1.1. Bref historique

La coopération bilatérale directe entre la Belgique et l'Équateur commence en 1977, à la fin de la dictature, mais c'est en 1980 qu'est organisée la première Commission mixte. Durant ces trente années, deux secteurs ont été privilégiés par la coopération belge : le développement rural et la santé. Dans ces deux secteurs, l'expertise belge est indéniablement un atout. Stratégiquement, la Belgique a très tôt choisi de s'aligner sur les priorités de l'Équateur. Ainsi, lorsque dans les années 90 le gouvernement souhaitait une décentralisation accrue, la Belgique a appuyé cette politique au moyen de plusieurs projets chargés de renforcer les municipalités. (Meersschaert, 2010)

Elle s'est peu à peu détournée de la prestation de service afin de favoriser plutôt le soutien de la stratégie du pays partenaire. Nous voyons donc un financement de programmes axés sur le renforcement des capacités des institutions de l'Équateur. Ces dernières années, elle soutient par exemple pleinement le gouvernement dans sa lutte contre la pauvreté illustrée par le Plan National pour le *Buen Vivir*. (Meersschaert, 2010, p.13)

Parallèlement, la Belgique a organisé un système de bourses afin de participer à la formation et donc au renforcement de certains étudiants. L'exemple le plus connu de bénéficiaire de ce type d'aide n'est autre que le président actuel, Rafael Correa, qui a obtenu une bourse pour venir faire ses études à Louvain. Il existe trois types de bourses : les bourses locales sont octroyées à des étudiants afin qu'ils continuent leurs études en Équateur ; les bourses régionales et internationales quant à elles permettent aux étudiants de poursuivre leurs études en Amérique latine, pour la première, et en Belgique, pour la seconde. Enfin, dès 1990, un fonds d'études et d'expertise est créé.

« Le fonds d'étude d'une part et le fonds d'expertise d'autre part sont deux instruments de la coopération belge. Ces deux instruments sont mis au service des institutions publiques équatoriennes, tant le gouvernement central que les gouvernements autonomes décentralisés (GAD). Les deux avaient des modes de fonctionnement différents bien que leur but était dans beaucoup de cas assez semblable. Les fonds d'étude et d'expertise étaient gérés seulement par la SETECI et la CTB. Ceux-ci étudiaient les projets reçus et renvoyaient ceux qui étaient finançables au bureau de coopération qui avait un pouvoir de non-objection. Lorsque la

coopération belge a fermé, il restait encore des études en exécution. Celles-ci durent en moyenne un an. » (Entretien Coop. Belg (3), 25/04/16)

« Le fonds d'expertise était destiné à financer des consultances et quelques achats de matériel logistique. Le gros des paiements se faisait en honoraires. Cet instrument n'était géré que par la CTB, l'argent ne passait pas par les institutions bénéficiaires. » (Entretien Coop. Belg (2) 24/04/16)

Géographiquement parlant, si la Belgique a été active dans toutes les provinces d'Équateur, elle l'a surtout été dans la zone andine et au nord du pays. Deux stratégies se sont produites : la première consistait en l'élaboration de zones de concentration, l'autre était de valoriser les résultats obtenus afin de les faire intégrer dans la politique nationale. (Meersschaert, 2010, p.13)

Le développement rural

Le secteur rural est très important pour l'Équateur. C'est le moyen de subsistance d'une grande partie de la population. C'est pourquoi la Belgique s'est engagée dans ce secteur dès le début de la coopération. Parmi les premiers projets développés en Équateur, l'on trouve un projet d'appui à l'Institut Équatorien de Ressources Hydrauliques (INHERI). Ce projet a vu se produire un transfert de technologies et de compétences en irrigation et drainage. La Belgique a ainsi participé à la formation d'une centaine d'ingénieurs. La disparition, quelques années plus tard, de l'INHERI a quelque peu entaché la durabilité de ce projet bien que certains résultats perdurent¹⁰. (Meersschaert, 2010, p.14)

La Belgique a également participé au développement de l'agriculture dans certaines zones. Par exemple, à Palmira s'est déroulé un projet de développement pastoral. Celui-ci a amélioré le petit élevage tout en revalorisant les cultures autochtones dans quatre communautés indigènes (Meersschaert, 2010, p.17). Ailleurs, à Cayembe, un projet de développement agro-pastoral a vu le jour. Il consistait à former certains agriculteurs aux techniques modernes de production et à leur fournir des semences de qualité. (Meersschaert, 2010, p.23)

La coopération belge s'est également donné pour mission de développer certaines cultures ou productions animales. C'est notamment le cas du projet QUESINOR qui a participé, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture (MAGAP), à la dynamisation de la production laitière dans la *Sierra Norte*. Dans un premier temps, le projet a visé à améliorer la production laitière. Pour ce faire, les bénéficiaires ont reçu une formation technique mais aussi comptable. Dans un deuxième temps, le projet a mis en place une structure visant la commercialisation des produits. Celle-ci était dirigée par les délégués des différentes associations. Enfin, la troisième phase du projet est concentrée sur le renforcement de la production et de la commercialisation « à un niveau entrepreneurial ». Cette dernière phase n'a pas connu le même succès que les deux précédentes, cependant les acquis obtenus lors de celles-ci ont permis d'enregistrer des résultats durables. (Meersschaert, 2010, p.28) Nous

¹⁰ Un usage plus efficient de l'eau d'irrigation et une meilleure récupération des zones arides par exemple. (Meersschaert, 2010, p.14)

citerons également le projet PROCANOR qui a permis d'améliorer les conditions sanitaires et la qualité de la viande en impliquant toute la chaîne d'acteurs, du MAGAP jusqu'aux boucheries. La création d'un label et de points de vente franchisés a permis de limiter les intermédiaires et donc d'augmenter les profits pour les producteurs. (Meersschaert, 2010, p.33)

Enfin, afin de soutenir les initiatives économiques du monde rural, la coopération belge a organisé un projet de services financiers ruraux dans la *Sierra Norte*. Une nouvelle fois mené avec le MAGAP, ce projet avait pour but de favoriser le développement de l'économie rurale en soutenant l'offre de crédits et d'épargnes. (Meersschaert, 2010, p.29)

La santé

La santé est l'autre secteur le plus développé par la coopération belge. Deux grands axes stratégiques ont été privilégiés par celle-ci. Tout d'abord, l'accent a été mis sur l'amélioration de la qualité des soins de santé de base. Nous citerons parmi ces initiatives le projet BOCIO chargé de la lutte contre le goitre endémique en Équateur. Son but était la prévention des troubles dus au manque d'iode. Pour ce faire, la coopération, en collaboration avec le Ministère de la Santé Publique (MSP) et l'industrie saline, a organisé non seulement la sensibilisation au problème mais également des contrôles et des formations afin d'assurer l'ionisation du sel. Le MSP s'est parfaitement approprié ce projet qui sert de référence pour l'élaboration d'une politique de santé nationale. (Meersschaert, 2010, p.18) La réussite de ce projet a motivé l'élaboration d'un autre projet axé sur les soins primaires de santé. Le projet APS avait pour but le renforcement du système de santé par l'application de la stratégie de soins primaires. En promouvant une meilleure coordination entre les différents acteurs, l'accessibilité aux soins de santé primaires s'est améliorée. L'octroi de bourses et de formations a également augmenté la qualité des soins donnés. (Meersschaert, 2010, p.24)

L'autre axe stratégique prôné par la coopération belge a été l'amélioration de l'hygiène et notamment l'approvisionnement et l'assainissement de l'eau. Parmi les projets développés, l'on trouve notamment le projet APOSINO. Ce dernier a assuré le suivi des travaux d'infrastructure afin d'approvisionner vingt-neuf communautés indigènes. Celles-ci ont donc pu voir leurs conditions sanitaires augmenter. Afin d'assurer une durabilité à ce projet, une participation communautaire importante a été privilégiée. En résulte le renforcement des Comités Administrateurs d'Eau Potable. (Meersschaert, 2010, p.27) Nous citerons également le projet SYMAE qui vise à améliorer la vie de la population de la commune d'Esmeraldas. Pour ce faire, il entend contribuer à la lutte contre les maladies tropicales, les maladies sexuellement transmissibles et les maladies liées aux conditions sanitaires. Au moyen de formations destinées aux professionnels de la santé mais aussi de la réalisation d'ouvrages publics d'eau potable et d'égouts, le projet a contribué à assainir le milieu des populations d'Esmeraldas. (Meersschaert, 2010, p.37)

Divers

La coopération belge a également été active dans d'autres domaines. En ce qui concerne les infrastructures, nous citerons le projet INECCEL qui a pour but la réhabilitation du réseau électrique de distribution. D'un montant de 50 millions de dollars, ce projet avait comme objectif de permettre la distribution électrique vers les zones rurales dans certaines provinces. C'est une entreprise belge qui a été chargée de fournir les matériaux et de réaliser la mise en œuvre. De plus, ce sont des ingénieurs belges qui, chaque année, venaient pour assurer le suivi. (Meersschaert, 2010, p.19) Nous citerons également le projet Minería, l'un des premiers projets réalisés par la coopération belge. Fort de l'expérience de la Belgique dans le domaine, ce projet avait pour but d'appuyer le développement du secteur minier. La première phase du projet a consisté en la prospection de zones d'exploitation. La deuxième phase, quant à elle, consistait en un appui technique aux mineurs (Meersschaert, 2010, p.15).

Nous le voyons, au début de sa coopération, la Belgique a établi certains projets qui, outre l'objectif de développement, avaient pour but d'offrir des opportunités économiques aux entreprises belges. C'est notamment le cas du projet d'extraction minière et le projet d'électrification. D'autres projets possèdent clairement un aspect « *top-down* » où la modernité est apportée à une communauté qui la refusait jusque-là. Cependant, il faut noter que la participation des bénéficiaires aux différents projets s'est améliorée. La disparition, au fil du temps, de certains types de projets dénote la concentration sur des secteurs privilégiés par la coopération belge.

La Belgique a longtemps possédé une importance considérable en ce qui concerne l'aide bilatérale directe non remboursable en Équateur. En 2001, lors de la sixième commission mixte, les objectifs sont réaffirmés et un budget de 30 millions d'euros est alloué pour leur réalisation. Depuis plusieurs années, l'un de ceux-ci est de s'appuyer en grande partie sur les communautés locales. La Belgique n'échappe pas à cette vision, elle appuie donc les municipalités, notamment dans le secteur de la santé. (Midrez, 2015, p.13) À titre d'exemple, en 2005, elle est classée au quatrième rang des bailleurs bilatéraux derrière les USA, le Japon et l'Allemagne. Elle contribue à hauteur de 10,91 millions de dollars sur un total de 115,73 millions. (INECI, s.d., p.34) En ce qui concerne l'aide financière et technique bilatérale directe non remboursable, elle grimpe même à la seconde place pour la période de 2007 à 2015.

País u Organismo	Nº Proyectos	Monto (USD)	%
ESPAÑA	121	\$ 75,508,627.23	37.34%
BELGICA	13	\$ 42,586,544.82	21.06%
ESTADOS UNIDOS DE AMERICA	12	\$ 24,181,767.70	11.96%
CHINA	4	\$ 19,107,373.00	9.45%
COREA DEL SUR	7	\$ 14,425,664.33	7.13%
ALEMANIA	8	\$ 12,504,586.18	6.18%

Tab.1. Classement des pays dont la coopération est active en Équateur (2007-2015) Source : Site du SETECI, Mapa de cooperación Internacional, 2016

Nous le voyons dans le tableau, la Belgique représente pour cette période 21,06% de la coopération bilatérale directe non remboursable de l'Équateur. Une grande différence est cependant à remarquer par rapport à l'Espagne : le nombre de projets. La Belgique semble en effet concentrer son aide sur quelques programmes qui draineront l'essentiel du budget alors que l'Espagne préfère développer une multitude de projets à budgets moyens. Il faut préciser que, tout type d'aide compris, la Belgique se situe à la huitième place des bailleurs de fonds de l'Équateur.¹¹

Une nouvelle commission mixte est initialement supposée se dérouler en 2014. Cependant, en mai 2015, le gouvernement annonce la fin de la coopération au développement entre l'Équateur et la Belgique. Selon ce dernier, un programme de retrait doit être mis en place afin d'établir les modalités de la fin des projets. Nous reviendrons sur ce point plus tard.

Bref point sur la coopération bilatérale indirecte et la coopération multilatérale belge pour l'Équateur

L'aide bilatérale indirecte belge est représentée en Équateur par une dizaine d'ONG. Les principaux secteurs d'activités sont l'éducation et la formation (ACTEC, Broederlijk Delen, DMOS-COMIDE), le renforcement des communautés (FOS, Veco, Volens) et le développement des infrastructures liées à l'eau (PROTOS, Partenaire Libéral pour le Développement) (FABEC, s.d.). Nous pouvons également citer dans cette catégorie la coopération avec les universités et avec l'Institut de Médecine tropicale. (Midrez, 2015, p.15) Pour le moment, les ONG ne sont pas trop impactées par le départ de la coopération bilatérale directe.

« Notre ONG va continuer à exécuter ses projets en Équateur pour la période 2017-2021. Si par contre le Ministère devait décider de ne plus appuyer les ONG au-delà de 2021, là il y aurait un impact certain » (Entretien Spéc. (2), 12/04/16)

¹¹ Derrière les USA, l'Espagne, l'Union Européenne, l'ONU, l'Allemagne, le Japon et la Grande Bretagne.

Avec la réforme du secteur ONG que nous avons évoquée plus haut, il est possible que certaines ONG actives en Équateur disparaissent mais nous ne connaissons pas les modalités liées à ce retrait.

L'apport de la Belgique à l'aide multilatérale consiste d'une part à la participation au fond de l'Union Européenne qui est destiné essentiellement au secteur de la santé, au développement rural, à l'environnement, aux droits de l'Homme et à la coopération économique. D'autre part, la Belgique met des experts et des volontaires à la disposition des Nations Unies (FABEC, s.d. ; Midrez, 2015, p.15).

Au fil du temps la part de l'aide bilatérale directe a diminué au profit de l'aide multilatérale et bilatérale indirecte, ce qui traduit une volonté des gouvernements belges de déléguer la coopération au développement à d'autres organismes. (Pirotte, 2014 ; Midrez, 2015, p.15)

3.1.2. Le Programme Indicatif de Coopération (PIC) 2007-2010

Le PIC 2007-2010, dont un programme est encore actuellement en cours, est le dernier. Il marque la fin de la coopération bilatérale directe avec l'Équateur. Nous allons dans cette partie aborder le contenu de ce PIC. Pour ce faire, nous allons principalement nous baser sur le texte signé par la commission mixte. Nous reviendrons sur les modalités de retrait de la coopération belge plus tard.

Lors de la septième commission mixte en 2006, le programme entre les deux pays a été établi pour la période de 2007 à 2010. Selon ce PIC, la Coopération belge sera active au Nord et Nord-Ouest dans les provinces les plus pauvres d'Équateur : Imbabura, Carchi, Pichincha, Manabi et Esmeraldas. C'est lors de cette commission que les nouveaux objectifs ont été établis. D'une part, l'appui aux populations rurales, d'autre part l'appui aux entités locales afin de permettre un meilleur accès à la santé, notamment à l'eau potable et aux infrastructures. Ces programmes incluent des thèmes transversaux tels que l'environnement, les droits de la femme et de l'enfant et la problématique du SIDA. Le budget qui leur est alloué est de 32 millions d'euros. (PIC, 2006) Avec ces objectifs, la Coopération belge suit les recommandations de la Conférence de Paris de 2005 en se focalisant non plus sur une approche « projet » mais plutôt sur une approche « programme ». Ce dernier permettrait une plus grande appropriation et une aide plus efficace (Develtere, Michel, 2011, p.124).

3.1.2.1. Stratégies

Parmi les stratégies prônées par le PIC, nous pouvons citer la concentration géographique. Celle-ci est réalisée afin d'obtenir plus d'impact à moyen terme sur les populations cibles. Elle permet en outre de favoriser les synergies. Ce PIC se situe donc dans la continuité des PIC antérieurs, les cinq provinces privilégiées constituant une zone traditionnelle d'intervention. Ces zones sont situées à la frontière avec la Colombie et sont sujettes à des déstabilisations causées par les migrations et les conflits liés au narcotrafic. Le choix de cette région s'explique également par des critères socio-économiques. En effet, à cet endroit, sur une population d'un peu plus de 2 millions de personnes, près

de la moitié se situe en zone rurale. Parmi celle-ci, plus de 86% des personnes vivent sous le seuil de pauvreté. Outre cette approche territorialisée, le programme du PIC vise un impact national et une incidence politique. Pour ce faire, il prévoit d'apporter une attention accrue sur six aspects (PIC, 2006, p.4) :

- Impliquer autant que possible les autorités nationales dans la mise en œuvre des programmes
- Le renforcement institutionnel tant des administrations centrales que décentralisées
- La rétroalimentation des résultats concrets vers le niveau national
- Le développement d'instruments reproductibles
- Une coopération rapprochée avec les associations nationales des pouvoirs locaux
- La promotion d'un dialogue politique

Une seconde stratégie prônée par le PIC est la concentration sectorielle et thématique. Ici aussi, l'impact est le principal objectif de cette stratégie. En effet, la Belgique dispose « d'avantages comparatifs » dans certains secteurs. En Équateur, par exemple, elle s'occupe depuis 1998 déjà, des secteurs du développement rural et de la santé publique. Ce PIC ne déroge pas à cette orientation puisque les programmes sectoriels proposés sont :

- Un programme d'appui à la gestion locale des soins de santé, de l'eau potable et de l'assainissement
- Un programme de développement rural qui vise la promotion de l'économie locale afin de générer des revenus et de l'emploi.

Ce PIC établit également les thèmes transversaux qui seront développés dans ces deux programmes : la bonne gouvernance, l'appui institutionnel et le renforcement des capacités. Bien sûr, les thèmes transversaux habituels de la Belgique s'y retrouvent également : environnement, genre, économie sociale, SIDA et droits de l'enfant.

Enfin, deux dernières stratégies sont mises en avant dans ce PIC : l'intégration dans les politiques nationales et la coordination. En ce qui concerne la première, le PIC s'appuie non seulement sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) mais aussi sur le cadre légal équatorien. Ce dernier évoluera peu de temps après la signature de ce PIC ce qui provoquera l'adaptation, parfois difficile nous le verrons, de ce dernier. Le document principal sur lequel ces programmes devront se baser, c'est le Plan National pour le *Buen Vivir* établi par le gouvernement Correa. En ce qui concerne la seconde stratégie, la coordination, la coopération belge s'engage à soutenir l'Institut Équatorien de Coopération Internationale (INECI)¹² et de le renforcer afin de favoriser la coordination. Une synergie accrue avec les autres acteurs de la coopération belge (ONG, Universités) est également prônée.

¹² Depuis devenue le Secrétariat Technique de la Coopération Internationale (SETECI).

3.1.2.2. Le Programme d'appui à la gestion locale des services de santé, eau potable et assainissement (PSAS)

Ce programme se base sur un diagnostic réalisé en 2005. Ce dernier établit que le problème central en matière de santé est l'exclusion de populations à cause de certaines pratiques et d'une gestion inappropriée du réseau. C'est pourquoi le but du programme est de promouvoir de nouveaux modes de gestion dits inclusifs qui se veulent également durables pour les ressources hydriques. De plus, il porte une attention particulière à la santé reproductive en tentant de renforcer l'accès aux soins. Enfin, le VIH/SIDA est également un thème prioritaire. (PIC, 2006)

Le PSAS s'articule autour de trois composantes : le renforcement des capacités locales pour la gestion des soins de santé, de l'eau potable et de l'assainissement, la mise en œuvre de la politique nationale de santé au niveau local et enfin, la construction d'une culture d'égalité des chances. (PIC, 2006, p.9-10) Pour la première composante, la coordination entre les différentes organisations est renforcée. Les conseils cantonaux et provinciaux de santé bénéficient également de plans établis de manière participative qui visent à améliorer la gestion. Cette composante se fera en collaboration avec le Ministère de la Santé Publique, les pouvoirs locaux et la société civile. (PIC, 2006)

La deuxième composante contribue à appuyer la mise en œuvre de la politique nationale au niveau local. Pour ce faire, elle organise un réseau de services de santé, augmentant les synergies entre les différents acteurs. L'objectif est de permettre à tout le monde d'avoir accès aux soins primaires. Elle participe également à la promotion de la santé dans les écoles par exemple. Enfin, dans le but de favoriser la politique pour l'eau potable et l'assainissement développée par le gouvernement, la coopération belge et ses partenaires mettent en place une transmission des connaissances techniques en ce qui concerne l'eau potable et l'assainissement. Celles-ci permettent une meilleure gestion de ces systèmes. Afin d'améliorer l'accès aux soins et leur qualité, un fond de co-financement est mis à disposition. Il permet de financer les infrastructures qui permettront d'atteindre les résultats espérés. (PIC, 2006)

Pour la troisième composante, le PSAS entend renforcer la société civile et la participation afin de sensibiliser la population, mais aussi les autorités, à un bon accès à la santé. Il espère influencer la politique nationale de prévention et de promotion de l'équité.

Afin de réaliser ce programme, le PIC indique que le budget qui lui est consacré est de 14,5 millions d'euros, soit 45% du montant total de ce PIC. La durée de ce programme était de six ans, il se terminera en novembre 2016, après avoir subi un retard. Celui-ci est dû à deux facteurs. Tout d'abord, ce programme a mis un certain temps avant d'être signé. Cela est en partie dû à un problème concernant la co-gestion, notamment financière. L'Équateur, comme nous l'avons vu, souhaite à présent disposer d'une caisse où toutes les ressources de l'aide se retrouveraient.

« L'Équateur voudrait que les actions soient gérées selon des systèmes financiers de l'État équatorien. L'argent devait entrer sur des comptes bancaires de la banque centrale équatorienne et être géré par des fonctionnaires équatoriens selon leurs procédures. »

L'inspection des finances de Belgique n'était pas du même avis, vu le risque de corruption. Ces discussions ont duré des années car ni l'un ni l'autre ne voulait plier. » (Entretien Coop. Belg. (4), 07/06/16)

« L'Équateur ne voulait plus que le programme soit exécuté en co-gestion, il souhaitait qu'il se déroule en exécution nationale. C'est-à-dire qu'il voulait le faire selon les lois nationales sur les marchés publics, avec de l'argent qui passe par des caisses nationales. Ça a donc mis très longtemps avant que les deux pays ne se mettent d'accord, il a fallu des compromis. » (Entretien Coop. Belg (3) 25/04/16)

La deuxième raison du retard de ce programme est le tremblement de terre qui s'est produit en Équateur le 16 avril 2016. En effet, celui-ci a considérablement touché les zones privilégiées par le programme ce qui a donc retardé son échéance.

3.1.2.3. Le Programme de développement rural du Nord (PDRN)

Ce programme vise la promotion de dynamiques locales de développement durable de l'économie rurale. Pour ce faire, il entend soutenir les petits producteurs et la petite entreprise d'une part et d'autre part participer au renforcement des institutions en charge de ce secteur, notamment le Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage (MAGAP)¹³. Cet objectif est supposé participer à la réduction des inégalités et à l'amélioration de la situation des populations rurales. (PIC, 2006)

Afin de maximiser l'impact de ce programme, la coopération belge souhaite le concentrer sur un nombre limité de filières économiques à haute valeur ajoutée. Celles-ci ne seront pas aidées directement mais grâce au renforcement des services disponibles.

Le programme possède deux composantes : l'appui aux initiatives locales de promotion de l'économie rurale et l'appui aux petits producteurs. La première est composée d'activités de renforcement institutionnel, d'un appui à la planification locale et mise en place de mécanismes financiers, publics ou privés. La seconde permet de renforcer la couverture et la qualité de l'offre de services aux petits producteurs. Ces services sont de deux types : financiers et non financiers. Pour la première catégorie, le programme promeut la micro-finance grâce à l'épargne et au micro-crédit. Pour la deuxième catégorie, le programme favorise l'accès des petits producteurs à des formations techniques mais aussi de gestion. La constitution de réseaux, tant horizontaux (au sein d'une même région par exemple) que verticaux (la création de filière) permettent de soutenir ces producteurs et assure la durabilité. (PIC, 2006)

Pour réaliser ce programme, le budget qui lui est consacré représente une nouvelle fois 45% du budget total du PIC 2007-2010, soit 14,5 millions d'euros. Les engagements budgétaires devaient initialement être répartis sur les premières années avec une durée d'exécution de 4 ans.

Cependant, le programme ne s'est terminé qu'en juin 2015. Ici aussi, l'explication du retard de ce projet est liée à des problèmes de modalités de mise en œuvre. Le PIC ayant été signé avant qu'une

¹³ Depuis devenu le Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage, de l'Aquaculture et de la Pêche (MAGAP)

nouvelle administration soit mise en place, cela a provoqué des mécontentements. Alors que, comme nous l'avons vu, ce programme se basait grandement sur l'appui à la décentralisation, suivant la politique du gouvernement de l'époque, le nouveau gouvernement opère quant à lui un virage à 180 degrés et prône désormais une centralisation accrue. Il a fallu deux ans et demi de négociation afin d'arriver à un compromis.

Malgré ce contretemps, le programme PDRN a financé 88 projets d'investissement rural dans les cinq provinces. Au final, 16 millions de dollars ont été investis qui ont bénéficié à 11 000 personnes. Parallèlement, 116 techniciens des cinq Gouvernements Autonomes Décentralisés (GAD), partenaires de la coopération belge, ont été formés grâce à ce programme. La directrice de la Coopération Bi-Multilatérale de la SETECI a déclaré que ce programme, aligné sur les politiques publiques nationales, avait participé à la réduction de la pauvreté extrême et au développement économique. (SETECI, 25 juin 2015)

3.1.2.4. Autres

Outre ces deux programmes principaux, le PIC prévoit également des programmes transversaux. Tout d'abord, la coopération belge compte participer à l'élaboration d'un plan stratégique qui vise le développement humain durable. Dans le texte du PIC, on estime que « en raison de l'instabilité politico-institutionnelle du pays, ces tentatives n'ont pas abouti sur le plan national » (PIC, 2006, p.11). Cependant, cette volonté sera rencontrée dès 2008 avec, d'une part, une nouvelle Constitution et, d'autre part, un Plan National pour le *Buen Vivir*, qui définit les grandes orientations du pays pour son développement et sur lequel le PIC 2007-2010 devra s'adapter.

Le programme de bourses d'étude et de stages qui était déjà en cours est prolongé. Un budget de 1,5 million lui est attribué. De même, le Fonds d'expertise est renouvelé. Il permet une assistance technique. Le PIC 2007-2010 y consacre un million. Enfin, 500 000 euros seront destinés à un Programme de Micro-Interventions (MIPs). Celles-ci se font indépendamment du gouvernement équatorien et visent à appuyer les associations de la société civile dans leurs projets de développement pour peu que ceux-ci soient dans les secteurs et les régions prioritaires de la coopération belge.

Au total, l'apport belge au PIC 2007-2010 s'élève donc à 32 millions d'euros répartis comme suit :

	Budget indicatif (en millions d'Euros)
Programme de Développement Rural	14,5
Programme d'appui à la gestion locale des services de santé, eau potable et assainissement	14,5
Autres interventions et programmes non négociés (bourses, fonds d'expertise, MIPS)	3,0
- Bourses	1,5
- Fonds d'expertise	1,0
- MIPS	0,5
Montant total	32

Tab. 2. Tableau récapitulatif du budget du PIC 2007-2010. Source : PIC 2007-2010, p. 12

Avec un programme terminé en 2015 et l'autre qui est toujours en cours, le PIC 2007-2010 a pris du retard ce qui a repoussé la négociation d'un nouveau PIC. Cela s'explique par un mécanisme officieux de la coopération belge. Tout d'abord, il est nécessaire de préciser que les programmes établis dans deux PIC différents ne sont pas forcément consécutifs, certains se déroulent simultanément.

« La durée du PIC est en principe la durée de l'engagement où l'État belge signe des conventions spécifiques avec l'État équatorien. La durée d'exécution peut dépasser d'autant d'années que nécessaire, la durée du PIC. Il est donc parfois possible que les programmes de trois PIC se chevauchent » (Entretien Coop. Belg. (4) 07/06/16)

Cependant, pour que l'étude de la réalisation d'un nouveau PIC commence, il faut que 100% du budget soient engagés et que 30% de celui-ci soient dépensés. Cependant, les retards engendrés par les problèmes rencontrés dans les différents programmes ont eu pour conséquence que ces 30% n'ont été atteints que tardivement.

« Il y avait un nouveau contexte légal qui voulait que 30% du PIC antérieur soit exécuté pour en négocier un nouveau. Or en 2010, on en était à moins de 15%. Il y eut alors des mesures prises pour accélérer le PIC en cours, notamment en ce qui concerne le PDRN, ce qui a fait que, finalement, il a décollé et le pourcentage d'exécution a augmenté et a permis que l'on repense une nouvelle commission mixte » (Entretien Coop. Belg (3), 25/04/16)

« Avec les difficultés rencontrées par le PDRN, si 100% du budget était engagé dès 2011, nous étions loin des 30% dépensés. Ce n'est qu'en 2013 que ce niveau a été atteint et que l'élaboration d'un nouveau PIC a pu commencer » (Entretien Coop. Belg. (4) 07/06/16).

Une fois le PIC 2007-2010 lancé, un nouvel accord a commencé à être élaboré. Les acteurs de la coopération belge en Équateur ont alors débuté une Note de base qui a été remise à la DGD. Cette dernière a adapté la note et l'a renvoyée. Alors que le nouveau PIC est presque prêt, la décision de se

retirer de l'Équateur est prise. C'est donc une décision qui semble n'avoir été prise que par la sphère politique, surprenant à la fois la CTB et le gouvernement équatorien.

Troisième partie : Analyse

Dans cette partie, nous allons présenter et analyser les différents aspects de la politique publique belge actuelle en matière de coopération internationale. Nous verrons donc quels instruments sont utilisés pour réaliser celle-ci mais également les acteurs qui y sont engagés. Nous aborderons ensuite le cadre d'interaction qui la régule et enfin, son orientation cognitive.

En ce qui concerne l'Équateur, nous allons présenter les conséquences possibles d'un retrait de la coopération belge pour les acteurs équatoriens. Nous allons montrer quelles sont les possibilités de changement au sein de l'arène du développement en Équateur. Concernant ce dernier, nous allons étudier ce qui a été mis en place afin de fournir un cadre, légal et exécutif. Nous allons également aborder l'idéologie qui sous-tend le développement en Équateur.

Il faut mentionner que, si nous avons séparé cette troisième partie en chapitres, ceux-ci restent bien évidemment inter-reliés. Comme nous l'avons vu lors de la présentation du cadre théorique, un changement dans un aspect d'une politique publique peut entraîner des changements dans les autres aspects.

Chapitre 1 : Instruments

Dans cette partie, nous aborderons les instruments utilisés par la coopération belge. Parmi ceux-ci, nous avons décidé de nous focaliser sur trois instruments spécifiques. Dans un premier temps nous nous pencherons sur le Programme Indicatif de Coopération. Nous le considérons comme l'outil par excellence de la coopération bilatérale directe. Il sert à établir le programme des actions qui vont être menées et réalisées conjointement avec le pays partenaire. Dans un second temps, nous présenterons la Société belge d'Investissement pour les pays en développement (BIO). Nous avons choisi de nous focaliser sur cet outil car, dans le cadre du changement dans la politique publique de coopération internationale qui se déroule actuellement en Belgique, il est amené à prendre plus d'importance que par le passé. En contraste, nous évoquerons également, dans un troisième temps, le Service d'Évaluation spéciale de la coopération belge qui, contrairement à BIO, est un instrument qui souffre des coupes budgétaires et du changement dans cette politique publique.

1.1. Programme Indicatif de Coopération

Ce document fixe les objectifs de la coopération bilatérale directe. Il est approuvé par une Commission mixte composée de la Belgique et de son pays partenaire. Il fixe également les contenus sectoriels et thématiques en plus du budget indicatif. Il est établi en accord avec la législation des deux pays, mais également en fonction des accords internationaux tels que les Objectifs pour le Développement Durable (ODD). Nous allons, dans cette partie, présenter les différentes étapes de

l'élaboration d'un PIC. Enfin, nous expliquerons ce qu'il se passe quand celui-ci se termine, en prenant le cas du PIC 2007-2010 entre la Belgique et l'Équateur.

1.1.1. **Élaboration et la mise en œuvre des PIC**

L'élaboration et la mise en œuvre d'un PIC est un processus long, jalonné de consultations et de négociations. Les institutions scientifiques et les ONG, belges comme du pays partenaire, sont consultées afin de le réaliser en accord parfait avec les résultats à atteindre. Pour débiter la réalisation d'un PIC, il faut, comme nous l'avons vu plus haut, que 100% du budget soient engagés et 30% soient dépensés. Un PIC est défini pour une période de quatre ans. Il se concentre généralement sur deux secteurs prioritaires, trois pour le Rwanda, le Burundi et la RDC. (Gevers, 2013)

Le processus commence avec la phase d'analyse et de détermination des options fondamentales du PIC. Lors de celle-ci, une Note de base va être rédigée qui reprend les grandes lignes des secteurs prioritaires, de la concentration géographique et du budget qui sera nécessaire à la réalisation du PIC. Cette Note est rédigée suite aux consultations effectuées tant en Belgique que dans le pays partenaire. (Gevers, 2013)

Arrive ensuite la phase d'élaboration du PIC. Une fois la Note de base approuvée par le Ministre, le bureau de coopération organise un « atelier de programmation » avec le pays partenaire et la CTB. Cet atelier va permettre de définir la stratégie d'intervention dans chacun des secteurs prioritaires. Cette stratégie est établie « à la carte », c'est-à-dire que la Belgique propose à son partenaire un portefeuille d'interventions et le partenaire choisit parmi celles-ci. Une fois la stratégie choisie, on élabore un « Cadre de programmation Pays » qui consiste en la présentation des résultats espérés et les interventions qui vont être réalisées. Enfin, on définit un « Cadre de suivi et d'évaluation » et le PIC est signé par la Commission Mixte qui suit ce travail. C'est la dernière étape de la phase d'élaboration d'un PIC. (Gevers, 2013)

Vient ensuite la phase de mise en œuvre qui se subdivise en trois phases : l'identification, la formulation et l'approbation. Lors de la première, un Atelier d'identification va préciser les projets qui vont être effectués par la coopération. Pour chacun d'eux, le pays partenaire rédige une Fiche d'identification qui sera envoyée à la DGD qui sera chargée de l'approuver ou non. Après l'approbation, chaque fiche est transmise à la CTB qui est en charge de rédiger les projets. (Gevers, 2013)

Lors de la phase de formulation, la CTB concerte avec le pays partenaire pour la rédaction des différents projets. Cela aboutit généralement à la signature de Conventions Spécifiques. La CTB rédige ensuite les termes de référence qui régissent la formulation du projet et les présente à une Structure Mixte de Concertation Locale. Celle-ci est composée d'une délégation du pays partenaire et de la CTB. Elle est chargée d'approuver les termes de référence. Alors, la CTB rédige un Rapport de formulation qui est le fruit d'un travail sur le terrain. Dans ce rapport se trouve un dossier technique et financier qui sera annexé à la Convention Spécifique. Le rapport terminé, la CTB l'envoie à la DGD et

aux attachés de coopération. C'est lors d'une session d'un Comité de Contrôle Qualité, composé de représentants de la CTB et de la DGD, que le rapport est soit approuvé soit renvoyé pour effectuer des modifications. Une fois celui-ci approuvé par la partie belge, il est envoyé à la Structure Mixte de Concertation Locale afin qu'elle le valide. C'est une fois validé que l'attaché de coopération, la CTB et le pays partenaire rédigent un projet de Convention spécifique ainsi qu'une Convention de mise en œuvre qui sera soumise à l'approbation du Ministre. C'est la phase d'approbation, phase durant laquelle le gestionnaire va procéder à une série de vérifications. Il rédige ensuite une note de synthèse qui contient les différentes étapes réalisées. On y trouve la Convention Spécifique mais également le dossier technique et financier. Cette note est transmise au Ministre via l'Inspecteur des finances. Si le Ministre accepte, il signe la Convention de Mise en œuvre établie par la CTB. Cette Convention est alors relayée à tous les participants au processus. (Gevers, 2013)

Une fois l'approbation obtenue, la CTB peut commencer la phase d'exécution du projet. Elle a le droit de modifier le document technique et financier mais doit en informer l'attaché et la DGD. Cependant, la durée, le budget et l'objectif spécifique de la Convention Spécifique ne peuvent être modifiés qu'après l'approbation de la DGD. (Gevers, 2013)

En ce qui concerne le suivi du PIC, un rapport opérationnel et financier est remis chaque année par la CTB à la DGD et au pays partenaire. De plus, la CTB est chargée de rédiger un rapport final pour chaque Convention Spécifique qui se termine. Lors de la première année de la mise en œuvre du PIC, un Cadre de Suivi et d'Évaluation est défini. Il permet de mesurer l'impact du PIC dans le pays partenaire. En outre, un Comité Spécial des Partenaires se réunit une fois par an afin d'établir un bilan des activités. Pour l'Équateur, ce Comité se nomme le Comité de Participation des Socios (COPASOC). C'est donc un comité mixte qui regroupe des représentants du SETECI et de la DGD. Ces réunions permettent d'observer les réalisations accomplies et de réorienter le projet en cas de problème. Elles permettent également d'approuver les Fiches d'Identification qui aboutiront à de nouvelles Conventions Spécifiques. (Gevers, 2013)

1.1.2. La fin du PIC

Lorsque les impératifs budgétaires sont atteints¹⁴, le processus pour la rédaction d'un nouveau PIC est relancé. Comme nous l'avons mentionné plus haut, il se peut que deux, voire trois PIC se déroulent simultanément. Mais que se passe-t-il lorsque la coopération entre les deux pays signataires du PIC se termine ? L'article 17 de la loi belge sur la Coopération au développement signée le 19 mars 2013 prévoit :

« Dans les pays partenaires où il est décidé de mettre un terme à la coopération, une stratégie de sortie est mise en œuvre en concertation avec le pays concerné et les autres bailleurs présents afin d'organiser cette sortie au cours d'une période maximale de quatre ans. »

¹⁴ Nous parlons ici des 100% du budget engagés et des 30% du budget dépensés.

De même, le Ministre de la coopération au développement, Alexander De Croo, déclare, dans une justification de la décision de réduire le nombre de partenaires de la coopération, que les pays rayés de la coopération belge peuvent compter sur des programmes de sortie soigneusement élaborés en tant que mesures transitoires. (De Croo, 2015, p.2)

« [Concernant les programmes de sortie,] des moyens peuvent être libérés afin de subvenir aux besoins du programme de bourses et du fonds d'expertise. » (De Croo, 2015, p.9)

Or :

« Contrairement à ce qui est dans la nouvelle loi, la Belgique a décidé de ne pas faire de programme de sortie. On a utilisé le PIC en cours comme PIC de sortie. » (Entretien Coop. Belg (3), 25/04/16)

C'est-à-dire que le programme de sortie a tout simplement consisté à attendre la fin de chaque programme du PIC 2007-2010. Le PDRN s'est terminé en juin 2015 tandis que le PSAS se terminera en novembre 2016. En ce qui concerne le système de bourses et les fonds d'expertise et d'études, il semble que l'on attende juste que les prestations en cours se terminent.

La coopération belge a pourtant failli être prolongée. Comme nous l'avons mentionné, une note de base avait déjà été rédigée pour la réalisation d'un nouveau PIC : le PIC 2014-2017.

« En 2013, on a commencé à préparer un nouveau PIC, en 2014 il y avait une nouvelle note de base faite par les attachés de coopération. Elle a été introduite à la DGD qui l'a trouvée insuffisante. Elle a donc été retravaillée mais en 2015 on apprenait le retrait alors que la note de base était prête. » (Entretien Coop. Belg. (4), 07/06/16)

« La Belgique, voyant que le PIC 2007-2010 allait bon train, a décidé de relancer l'analyse d'une note de base. Les belges, sachant qu'il allait y avoir des élections et qu'on risquait d'avoir un moment de latence, ont poussé pour réaliser ce PIC. Sont arrivées les élections et on n'a plus pu prendre de décision, ni négative ni positive. » (Entretien Coop. Belg (3), 25/04/16)

Cependant, résumer l'échec du lancement du nouveau PIC à une décision politique belge serait réducteur. En effet :

« Il faut bien comprendre que dans ce dossier, la Belgique et l'Équateur ont passé leur temps à s'attendre mutuellement. » (Entretien Coop. Belg (3), 25/04/16)

« Les deux États doivent se retrouver autour du nouveau PIC. La Belgique a sa volonté mais l'Équateur a également sa politique de développement. (...) Il aurait dû y en avoir un, comme en Bolivie. Aussi, on ne peut pas dire que l'Équateur était très enthousiaste. À ce moment-là c'était difficile de travailler avec le pouvoir central. La coopération, pour l'Équateur, est d'un autre siècle. Ils ne veulent plus de coopération financière. Même si avec la conjoncture actuelle, leur discours change un peu. » (Entretien Coop. Belg. (4), 07/06/16)

1.2. BIO

BIO est la Société belge d'Investissement pour les pays en développement. Cette Société Anonyme est créée en 2001. Elle est contrôlée à la fois par le Ministre de la Coopération et le Ministre du Budget. (Moniteur belge, 17/11/01) Son rôle est d'investir dans les micro, petites et moyennes entreprises situées dans les pays en développement tout en s'assurant d'un rendement suffisant. (Moniteur belge, 13/02/14) Son objectif est donc de participer au développement du secteur privé dans les pays où elle est active afin de contribuer au développement humain durable. Elle peut également financer les entreprises de l'économie sociale dans les pays en développement.

Dans les pays en développement, l'économie informelle constitue l'un des seuls moyens employés par la population pour échapper à la pauvreté. Ainsi, en Équateur :

« Bien que le pays soit classé dans les pays de revenus de type moyen haut, les inégalités restent grandes. Il s'avère que 50% au moins de la population active exercent un travail informel : les gens vendent des oranges, des billets de loterie etc. Et c'est ce travail qui leur permet de survivre. » (Entretien Spéc. (3), 26/04/16)

Comme indiqué dans la note stratégique concernant le secteur privé établi par la DGD, l'appui au secteur privé vise également à effectuer la transition des activités informelles vers les activités formelles afin, selon eux, de favoriser la protection sociale. (DGD, 2014) Cela permet également de pouvoir bénéficier de rentrées budgétaires si le système de taxation du pays est en place.

La Société doit cependant suivre plusieurs valeurs de la coopération belge. Elle doit entre autre veiller au respect des Droits de l'Homme lors de chacune de ses interventions. De plus, celles-ci doivent répondre à plusieurs critères. Tout d'abord, nous trouvons le critère de développement. Celui-ci est évalué de la même façon que les projets développés par la coopération belge¹⁵. Les interventions doivent également respecter des critères environnementaux, sociaux et de bonne gouvernance. En ce qui concerne le marché, BIO ne doit en aucun cas se substituer à lui, elle le complète. Conformément à la loi sur la coopération au développement, BIO doit respecter le principe de déliement de l'Aide Publique au Développement. Enfin, BIO doit rechercher un équilibre entre la pertinence de son intervention et le rendement financier. Celui-ci doit être suffisant pour pérenniser l'investissement. (Moniteur belge, 16/04/14)

Concernant ses axes stratégiques prioritaires, BIO intervient dans un nombre limité de secteurs. Parmi ceux-ci, nous trouvons le soutien au secteur financier. Elle participe notamment à la fourniture de services financiers de base (tels que l'épargne ou le micro-crédit) afin d'inclure les populations locales. Elle est également active dans le secteur agricole où elle contribue au développement de chaque échelon de la chaîne de production grâce à la fourniture de matériel ou à l'aide à la commercialisation par exemple. BIO investit également dans les entreprises qui sont actives dans le secteur énergétique et qui participent à la lutte contre le réchauffement climatique. Enfin, BIO

¹⁵ À savoir : pertinence, efficacité, efficience, viabilité, impact et durabilité.

peut également financer les entreprises qui développent les infrastructures du pays comme les ports ou les transports. Cela bénéficie indirectement aux PME, cibles de la Société d'investissement. (Moniteur belge, 16/04/14)

BIO doit également cadrer ses interventions dans les Pays les Moins Avancés (PMA), mais également les Pays à Faible Revenu et les Pays à Revenu Intermédiaire Tranche inférieure et supérieure. Le nombre maximum de pays dans lesquels BIO peut intervenir est limité à 52. En 2016, BIO intervient dans 50 pays. Ce qui fait dire à certains qu'il existe là aussi un risque de saupoudrage de l'aide. (Chambre des représentants, 04/05/16) BIO ne pourra cependant pas intervenir dans certains États considérés comme non-transparents ou possédant une fiscalité faible ou inexistante. (Site SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, s.d.)

Les instruments que BIO peut utiliser sont les investissements, notamment sous forme de prêts ou de prises de participation dans le capital des entreprises. Il peut également fournir des garanties ou des subsides à ces entreprises afin de faciliter leur formation. (Moniteur belge, 16/04/14)

BIO a connu plusieurs scandales, notamment à cause d'investissements dans certains paradis fiscaux. Ce qui a poussé l'État belge, en compagnie de la société civile, à entreprendre une réflexion qui a abouti à la signature d'une nouvelle loi qui encadre mieux ses activités. (Zacharie, 2012) Initialement, BIO a été créée à la fois par l'État belge et la Société belge d'investissement (SBI). Tous deux détenaient 50% du capital de la société. En 2014, l'État belge rachète les parts de la SBI et devient donc le seul actionnaire de BIO. Il compte faire de BIO un instrument de la coopération belge à part entière qui devra collaborer avec la DGD et la CTB. (Moniteur belge, 16/04/14)

Le gouvernement belge actuel entend mettre en avant cet instrument en lui faisant prendre plus d'importance. Cela se traduit notamment par une ouverture des investissements de BIO au secteur privé. Cet investissement a été voté le 14 juillet 2016 à la chambre en modifiant la loi BIO du 16 avril 2014. Lors de cette séance, les partis membres du gouvernement ont montré un enthousiasme particulier quant à cette ouverture aux capitaux privés. Les autres partis ont montré plus de retenue en prévenant les risques de dérives qui existent toujours. (Chambre des représentants, 14/07/16)

1.3. Le Service d'Évaluation spéciale de la coopération belge

En 2003, la coopération belge s'est dotée d'un service d'évaluation permanente. Ce service a été créé suite aux problèmes que rencontrait l'AGCD que nous avons évoqués dans la deuxième partie. L'une de ses missions est d'évaluer les résultats engrangés par la coopération belge. Chaque année, le service d'évaluation doit faire son rapport au Parlement. Il existait initialement deux types de services : le Service d'Évaluation interne et le Service d'Évaluation externe. Le premier évaluait les programmes de la coopération belge tandis que le second avait un pouvoir d'évaluation plus général de la coopération au développement. En 2010, ces deux services fusionnent pour créer le Service Évaluation spéciale. En principe, il est autonome. Il dispose d'un budget propre qu'il peut dépenser presque comme il l'entend, mais également d'un personnel et de locaux mis à disposition par le SPF

Affaires Étrangères. En 2014, le Service d'Évaluation spéciale a obtenu un second mandat. (Chambre des représentants, 23 janvier 2015)

Cependant, depuis 2010, les moyens humains et financiers diminuent. Ces derniers assuraient l'indépendance du Service. Le rôle de l'Évaluateur spécial a même été renforcé lors de la fusion des deux services. Néanmoins, ces dernières années, le service a perdu le contrôle du mouvement de ses collaborateurs. D'une part on lui impose un personnel qui n'est pas forcément qualifié, d'autre part le personnel qualifié est souvent déplacé vers d'autres services. Les coupes budgétaires ont été catastrophiques pour le Service d'Évaluation spéciale. En effet, il n'a pu réaliser qu'une seule évaluation en 2014. De plus, bien que ces évaluations présentent un degré de fiabilité élevé, selon les critères internationaux, elles sont rarement utilisées pour étayer une décision politique. Certaines évaluations sont considérées avec réticences car elles mettent en avant des échecs. (Chambre des représentants, 23 janvier 2015)

En ce qui concerne le retrait de la Belgique de certains pays, le Service d'Évaluation spéciale n'a pas été consulté. Il met cependant en avant l'importance de ne pas mettre brutalement fin aux projets. Il est selon lui nécessaire de prévoir une stratégie de sortie en collaboration avec les autorités et les autres donateurs. Il semble évident que, pour l'Équateur, leur conseil n'a pas été retenu. (Chambre des représentants, 23 janvier 2015)

Chapitre 2 : Acteurs

Dans ce chapitre, nous allons nous focaliser sur les acteurs. En ce qui concerne la Belgique, nous présenterons les acteurs principaux de la coopération bilatérale directe belge en nous concentrant sur les changements qui se sont produits ou qui vont se produire. Nous évoquerons donc le rôle de la DGD et la transformation annoncée de la CTB. Concernant cette dernière, nous nous demanderons également ce que devient le personnel employé dans le cadre de la coopération belge en Équateur. Nous nous pencherons également sur le monde politique en mettant en avant les changements liés à la coopération internationale. Nous parlerons enfin du changement dans les bénéficiaires de l'aide belge. Concernant l'Équateur, nous allons tenter de présenter les changements possibles en termes d'acteurs suite au départ de la coopération belge.

2.1. Les acteurs en Belgique

2.1.1. La DGD

En 2012, la DGD a entamé un processus de réforme institutionnelle. Celle-ci a été provoquée par le rapport de l'évaluation par les pairs de l'OCDE 2010. La nécessité de répondre au contexte international changeant a également motivé cette réforme.

Dans son rapport, l'OCDE a déclaré que la DGD était une structure trop verticale et qu'il fallait que le gouvernement belge l'adapte afin de mieux répondre aux défis liés à la coopération internationale. Les procédures administratives étaient trop lourdes, ce qui provoquait un ralentissement mais également une perte de moyens. (OCDE, 2010) C'est donc une réforme essentiellement structurelle qui a eu lieu. Celle-ci est couplée avec la signature d'une nouvelle loi de coopération qui modernise la loi de 1999.

La structure de la DGD se compose désormais de quatre directions. La première est la direction géographique : elle se focalise, comme son nom l'indique, sur le contexte géographique de la coopération belge. Elle est divisée en deux services qui s'occupent chacun d'une zone donnée. Cela permet d'avoir une vision plus claire du contexte et des besoins de chaque zone. (Site de la DGD)

La seconde direction est la direction thématique. C'est elle qui se charge de l'orientation stratégique de la coopération belge. Elle s'occupe également du suivi des instruments de développement thématiques. Elle est composée de cinq services : aide humanitaire ; croissance inclusive ; développement social ; climat, environnement et ressources ; et consolidation de la société. (Site de la DGD)

La troisième direction est en charge des relations avec les acteurs non-gouvernementaux : c'est la direction Société civile. C'est elle qui se charge des contacts avec les ONG, les universités, les administrations locales etc. Elle a été créée afin d'améliorer les synergies entre les différents types de coopération. (Site de la DGD)

Enfin, la quatrième direction est la direction Gestion de l'Organisation. Son rôle est de vérifier la qualité et l'efficacité de l'aide. Son approche est orientée vers les résultats, c'est pourquoi elle gère les risques et elle exerce également un contrôle interne. (Site de la DGD)

En plus de ces quatre directions, un Comité stratégique ayant pour mission la promotion de la cohérence interne a été créé. Il est chargé de transmettre les propositions d'orientation de la coopération belge au Ministre. (Site de la DGD)

Cette réforme a permis d'améliorer le pilotage de la DGD. Elle permet à cette dernière de mieux gérer la préparation et le suivi des orientations stratégiques. Le Comité stratégique permet d'améliorer la collaboration transversale. (OCDE, 2015)

L'un des grands enjeux de cette réforme a été de régulariser les relations entre la DGD et la CTB. La création de ces deux organismes pour remplacer l'AGCD avait pour but d'améliorer la coopération au développement belge. Cependant, depuis leur création, ces deux organismes ont rencontré certains problèmes. Il s'agissait pour la plupart de problèmes d'attribution des compétences. Les deux agences faisaient souvent double emploi ce qui provoquait une perte d'efficacité et une perte financière. Il apparaît que certaines personnes à la DGD ne souhaitaient pas la création de la CTB. Ce n'est que six ans plus tard que les relations se sont normalisées grâce au troisième contrat de gestion qui a permis de mieux établir les rôles de chacun. Ce contrat a été la première étape pour régulariser les rapports entre les deux institutions. (Sénat, 11 mars 2008)

Maintenant que les relations entre la DGD et la CTB se sont améliorées et que la collaboration entre les deux institutions a permis une plus grande efficacité, nous pourrions nous demander quel sera l'impact de la nouvelle réforme de la CTB que nous abordons ci-après.

2.1.2. La CTB

L'une des réformes majeures de la coopération bilatérale directe prévue par le gouvernement actuel est celle de la CTB. Celle-ci va, à terme, devenir La *Belgian Development Agency* (BDA). Cette réforme trouve sa source dans l'évolution internationale de la coopération. En effet, la CTB a été créée avant l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement et la Déclaration de Paris. Plus récemment, les accords d'Addis-Abeba sur le financement de l'aide mais également la signature des Objectifs pour le Développement Durable (ODD) et la Convention de Paris pour le climat ont accéléré la réforme de la coopération belge. Celle-ci suit également les recommandations de l'examen par les pairs réalisé en 2015 par l'OCDE. (Chambre des représentants, 30/05/16)

La réforme de la CTB a pour objectif de renforcer l'impact, l'efficacité, la visibilité de la coopération belge au niveau international. Le 15 avril 2016, le Conseil des Ministres approuve les lignes directrices de cette réforme. La BDA sera en charge d'exécuter la politique belge en matière de développement mais également toute mission de service public qui s'intègre dans l'Agenda 2030. Elle est également en charge de chercher de nouveaux financements auprès d'autres bailleurs. Elle

deviendra donc l'interface entre les organismes publics fédéraux belges et les bailleurs belges ou étrangers. (Chambre des représentants, 30/05/16)

La BDA bénéficiera de plus d'autonomie opérationnelle accompagnée d'une décentralisation accrue. Elle a, selon le Ministre, une obligation de résultats et elle doit rendre des comptes sur ceux-ci. Paradoxalement, Alexander De Croo incite également la BDA à prendre plus de risques. Pour atteindre ces résultats, la BDA pourra toujours utiliser les dons mais pourra également fournir des prêts ou des financements conditionnels. (Chambre des représentants, 30/05/16)

La BDA conservera le statut juridique de la CTB : une société anonyme de droit public à finalité sociale. Elle garde de ce fait les accréditations internationales de la CTB. La représentation de la BDA sera désormais intégrée dans les Ambassades. Son autonomie sera cependant conservée. Le Ministre entend également simplifier le cycle de programmation. La BDA sera chargée de réaliser une stratégie à moyen terme pour chaque pays. Des portefeuilles de programmes et de projets seront constitués pour chaque pays. Ces portefeuilles sont validés par les pays partenaires et le budget est alors engagé en une fois. La BDA dispose cependant du droit de modifier les attributions du budget en fonction des résultats obtenus. Elle peut également travailler avec d'autres acteurs que le gouvernement central du pays partenaire. (Chambre des représentants, 30/05/16)

Cela peut être une autre explication du retrait de la coopération belge d'Équateur. En effet, le gouvernement équatorien a décidé que les budgets de la coopération internationale seraient gérés uniquement par le SETECI. De même, si le gouvernement central équatorien autorisait la coopération internationale à travailler avec des acteurs décentralisés, il fallait tout de même leur approbation. Ces deux éléments ont certainement participé à l'éloignement des intérêts belge et équatorien. Les pays partenaires ne semblent désormais plus avoir beaucoup à dire en ce qui concerne les programmes et les projets. Peut-être que la concentration de l'aide dans des pays qui en ont réellement besoin possède un objectif sous-jacent de reprise de contrôle de son aide afin de l'orienter dans les secteurs que la Belgique souhaite.

En ce qui concerne la suite de la réforme, la gestion des budgets va également être revue. Le quatrième contrat de gestion de la CTB indique que les frais de fonctionnement sont liés aux dépenses, ce qui n'entraîne pas une utilisation rationnelle du budget car cela pousse à dépenser. La réforme de la CTB va combiner des indemnités fixes qui vont servir à couvrir les coûts structurels tandis que des indemnités variables seront attribuées aux programmes en exécution. (Chambre des représentants, 30/05/16)

Le Ministre considère que la BDA sera lancée le 1^{er} janvier 2018. Pour ce faire, il considère qu'il faut tout d'abord modifier la loi relative à la création de la CTB. La préparation d'un rapport relatif à cette mission est confiée à une commission composée d'experts de la CTB et de la DGD. Une fois ce rapport rédigé, il doit être validé par le Ministre puis présenté à la Chambre pour être validé. (Chambre des représentants, 30/05/16)

2.1.2.1. Le personnel de la CTB

Au cours de notre recherche, nous nous sommes demandé ce que le personnel de la CTB actif en Équateur, ou lié à la coopération avec ce pays, devenait. Plusieurs cas de figure se présentent à nous.

Le personnel national, c'est-à-dire équatorien, est licencié, purement et simplement. La CTB organise cependant des formations pré-départ afin de développer les capacités du personnel et de leur permettre de trouver un emploi plus facilement. La CTB s'engage également à prospecter chez les institutions ou les ONG partenaires, belges ou équatoriennes, afin de voir si elles ne peuvent pas accueillir leur personnel. Il faut mentionner que l'on accorde certains dédommagements légaux aux personnes licenciées.

« La réceptionniste a pu participer à un concours pour être fonctionnaire d'État et elle travaille actuellement pour l'État équatorien. Cependant, le personnel ne trouvera pas toujours immédiatement du travail, surtout pas en ce moment avec la situation économique défavorable que subit l'Équateur actuellement. » (Entretien Coop. Belg. (4), 07/06/16)

En ce qui concerne le personnel belge il existe deux possibilités. Soit nous nous trouvons face à des assistants techniques internationaux soit face à du personnel fixe. En ce qui concerne les assistants techniques, ceux-ci disposent d'un contrat à durée indéterminée avec la CTB. Cependant, cette durée n'est pas si indéterminée que ça puisque l'on trouve dans leur contrat une clause ferme. Cela veut dire que la durée est liée au programme dans lequel les assistants techniques sont actifs. Une fois ce programme terminé, le contrat des assistants se termine donc également. Ils peuvent alors être réemployés dans un autre programme s'ils le désirent et si la CTB souhaite renouveler le contrat.

« Nous avons un médecin de santé publique qui a terminé son contrat avec le programme PSAS en Équateur. Maintenant il travaille pour la CTB en Ouganda comme chef de projet. » (Entretien Coop. Belg. (4) 07/06/16)

Il se peut également que le personnel technique ne souhaite pas renouveler son contrat ou simplement que la CTB ne le renouvelle pas.

Ensuite nous avons le personnel fixe de la CTB, c'est-à-dire le personnel lié à la représentation belge qui ne dispose pas d'une clause ferme. Nous pouvons par exemple citer le représentant résident. En ce qui concerne l'Équateur, une rationalisation des coûts a eu lieu et le représentant résident désormais en charge de ce pays se situe au Pérou. Celui qui était en charge de l'Équateur se retrouve désormais au Mali. Ce personnel fixe reste donc employé au sein de la CTB.

Il est important de mentionner que le personnel fixe de la CTB n'est pas classé dans la catégorie « fonctionnaire ». La CTB, qui aurait dû disposer d'un statut, n'en a jamais obtenu. Le personnel de la CTB est donc uniquement composé de contractuels et non pas de statutaires. Si en termes de salaire cela ne change pas grand-chose, cette catégorie limite la mobilité du personnel.

« Un « statutaire » n'a pas de contrat de travail individuel (...) les conditions de travail sont définies de façon unilatérale (...) Mais le statut garantit toutefois une série d'avantages évidents, comme une nomination fixe, des perspectives de carrière (...) » (Site du Selor)

Les contractuels, quant à eux, sont liés à un contrat de travail à durée déterminée ou indéterminée. Leurs opportunités d'évolution sont plus limitées. (Site du Selor) La réforme de la coopération belge prévoit d'ailleurs une plus grande mobilité, non seulement entre la CTB et la DGD mais également avec les autres services fédéraux. Nous allons donc peut-être voir une harmonisation des statuts. (Chambre des représentants, 04/05/16). Certains craignent que cette réforme et les coupes budgétaires subies par le secteur ne provoquent une diminution du personnel tant à la CTB qu'à la DGD. Dans cette dernière, cette diminution est par ailleurs déjà à l'œuvre puisque de 192 équivalents temps-plein en 2007, nous passerons à 122 à la fin de l'année 2016, ce qui représente une diminution de 36%. Cette baisse est provoquée d'une part par le non remplacement des départs à la retraite mais également par la diminution des budgets. (Chambre des représentants, 04/05/16) En ce qui concerne le personnel de la CTB, la diminution est moins marquée. En 2015, elle emploie 183 collaborateurs au siège, 253 expatriés et 1000 agents recrutés dans les pays partenaires. La diminution s'est surtout ressentie dans cette dernière catégorie. En effet, depuis 2010, il y a 202 agents de moins. (OCDE, 2015)

2.1.3. Les politiques

À première vue, les politiciens belges sont ceux qui initient les politiques publiques belges. Or il nous a semblé, lors de nos recherches, qu'en ce qui concerne la coopération internationale, les décisions politiques ont principalement été liées à un contexte extérieur. Les réformes initiées par le milieu politique seraient donc le fruit d'une convergence transnationale. Elles semblent se produire indépendamment des politiciens en place. Si les politiciens belges sont initiateurs des changements dans la politique de la coopération belge, ils sont clairement influencés par le contexte international, tant pour les cadres de régulation que pour les paradigmes dominants. Ils partagent donc cette vision et réforment la coopération belge en conséquence. Nous pouvons cependant voir l'influence de certains ministres dans les priorités qu'ils donnent à la coopération belge. Nous le voyons, si les facteurs exogènes de changements sont prépondérants, il existe néanmoins des facteurs endogènes.

Une seconde possibilité des changements dans la politique publique, c'est le processus d'apprentissage. Nous l'avons vu, la DGD et la CTB sont des institutions nées suite aux différents problèmes qu'a connus l'AGCD. De même, BIO a été réformée suite aux scandales liés à l'investissement dans des paradis fiscaux. Les dirigeants politiques ont subi des pressions, de la part de la Chambre des représentants notamment, afin de réformer les institutions qui avaient failli.

En termes de changements dans la politique publique de la coopération internationale, il semble que les politiciens belges aient plutôt eu une attitude passive. Les grandes réformes ont été initiées après de grands événements internationaux ou la révélation de scandales. La Belgique ne semble pas mener une politique proactive en ce qui concerne la coopération au développement, suivant

simplement les recommandations de l'OCDE. Peut-être est-ce dû à la faiblesse du Ministère que nous avons évoqué plus tôt. Les différentes réformes ont également pris un certain temps avant d'être appliquées. Cela témoigne d'une certaine lourdeur dans le processus décisionnel. Il pourrait être intéressant de réunir tous les acteurs belges de la coopération internationale afin d'établir une stratégie innovante qui pourrait influencer la vision du développement et de la coopération internationale. Une cellule regroupant tous ces acteurs pourrait être incluse dans la structure de la DGD. Les différentes solutions alternatives pourraient être testées parallèlement à l'orientation dominante.

2.1.4. Les bénéficiaires

Le changement des bénéficiaires de l'aide belge constitue une autre des grandes modifications de la politique publique en matière de coopération internationale initiée par le gouvernement belge. Dans sa note politique présentée à la Chambre des représentants le 6 novembre 2015, le Ministre de la coopération belge annonce que le nombre de pays bénéficiaires de l'aide belge diminue de dix-huit à quatorze. Treize de ces pays se situent en Afrique et huit d'entre eux sont des États fragiles. Le Ministre entend donc augmenter le pourcentage de l'aide attribuée aux États les plus pauvres pour le porter à 50% du total de l'aide publique au développement belge. Il justifie cette orientation par le fait que ces pays ne bénéficient pas d'autant de sources de financements que d'autres pays plus attractifs pour les investissements privés. (Chambre des représentants, 6 novembre 2015) Cette volonté est saluée par l'OCDE lors de son évaluation de 2015.

Le Ministre entend « mettre en œuvre l'Aide publique au Développement là où nous pouvons faire la différence » (Chambre des représentants, 6 novembre 2015, p.4). Cela sous-entend que la coopération belge était devenue marginale dans les pays qui disparaissent de la liste des bénéficiaires. Nous l'avons vu, si la Belgique faisait partie des principaux bailleurs de l'Équateur, ce dernier ne considérerait la coopération au développement que comme un outil supplémentaire pour appuyer ses politiques publiques. Il est dès lors logique que la Belgique envisage un nouveau type de coopération avec l'Équateur. Or, c'est pour le moment un retrait pur et simple qui se produit.

D'autre part, la Tanzanie, par exemple, reste dans les pays bénéficiaires de l'aide belge. Cependant, lors d'une réflexion sur la coopération belge réalisée au Sénat en 2008, M. Moors, alors directeur général de la DGCD, indiquait que la Belgique était le seizième donateur bilatéral et que « [...] nous avons même du mal à organiser nos réunions avec les autorités tanzaniennes parce que celles-ci ne sont guère intéressées » (Sénat, 11 mars 2008, p.19). Il préconise alors soit d'augmenter le budget attribué à ce pays soit de se retirer. Or, ni l'un ni l'autre ne s'est passé. Nous pouvons dès lors remettre en question l'explication de l'aide à des États fragiles. Il semble, selon nous, que la raison de la concentration géographique soit un prétexte pour légitimer cette réduction budgétaire. En souhaitant se concentrer sur des pays dans lesquels la Belgique peut jouer un rôle, il nous semble que la pensée colonialiste est toujours quelque peu présente. En effet, dans l'accord du gouvernement du 9 octobre 2014, on indique :

« Notre politique en Afrique centrale demeure une pierre angulaire qui consolide le rôle de la Belgique dans le monde. Surtout maintenant que le monde redécouvre l'importance géopolitique du continent africain, nous devons faire valoir notre expertise. » (Accord du gouvernement Michel, 9 octobre 2014, p.192)

Il semble que la présence accrue de la Belgique en Afrique centrale revêt également une importance stratégique qui influencera la place de la Belgique dans ce monde globalisé. Cette réduction de pays partenaires permettrait de ne pas perdre trop d'influence à cause des coupes budgétaires effectuées.

De plus, l'objectif d'arrêter la coopération avec la plupart des *Middle Income Countries* (MIC) qui bénéficiaient de l'aide belge était de mieux lutter contre la pauvreté. Or, M. Moors déclare :

« N'oublions pas que 70% des pauvres vivent dans des pays à revenus moyens. Certains plaident parfois pour un abandon des middle income countries mais c'est oublier un peu vite les 70% de pauvres qui y vivent. » (Sénat, 11 mars 2008, p.19)

Si la situation s'est considérablement améliorée depuis cette intervention, en particulier en Équateur, les inégalités restent conséquentes. La considération macro-économique de la classification des MIC ne prend pas en compte une série de critères :

« (...) nous parlons de la notion de revenu intermédiaire haut. Sur le principe, c'est correct. Mais ce qu'il y a derrière ce sont des variables macroéconomiques qui ne disent pas quels éléments sont forts et lesquels sont faibles de manière spécifique. Or, en Équateur, certaines communautés sont particulièrement pauvres. » (Entretien Spéc. (1), 05/04/16)

Selon nous, le gouvernement belge aurait pu envisager d'autres formes de coopération afin de diminuer les inégalités dans tous les pays dans lesquels il était actif. Il aurait également pu augmenter le budget des ONG présentes afin qu'elles s'en chargent. Cependant, ces solutions iraient à la fois contre l'idée de saupoudrage de l'aide et contre l'objectif du gouvernement de concentrer le budget qu'il reste sur une zone géographique limitée.

2.2. Les acteurs en Équateur

L'une des hypothèses que nous avons formulées était que, lorsqu'une coopération se retire, elle laisse la place à un autre acteur. Dans cette partie, nous allons donc présenter les acteurs qui pourraient prendre la place de la coopération belge. Pour ce faire, nous allons effectuer un exercice de spéculation. En effet, étant donné que la coopération bilatérale directe belge n'est pas encore tout à fait partie, nous ne pouvons pas encore déterminer avec certitude quels sont les acteurs qui émergeront. Nous allons donc réaliser plusieurs hypothèses plausibles. Chacune de celles-ci révélera une vision de la société équatorienne.

2.2.1. L'État équatorien

L'hypothèse la plus probable est que l'État équatorien se charge désormais des secteurs de la coopération belge. Nous l'avons vu, le gouvernement équatorien a, depuis 2007, réalisé un travail de recentralisation. Il faut noter qu'il n'a pas attendu le départ de la Belgique pour commencer à financer

le secteur de la santé. À ce titre, la Constitution de 2008 et le Plan National pour le *Buen Vivir* sont des cadres qui démontrent sa volonté.

Par une réappropriation de ses politiques publiques, il a réalisé de sérieux progrès en matière de santé. Le budget consacré au secteur de la santé a considérablement augmenté lorsque le gouvernement Correa est arrivé au pouvoir. Il est passé de 2,6 milliards de dollars, sous les quatre dernières présidences combinées, à 9 milliards entre 2008 et 2014. Cette augmentation a permis d'améliorer la couverture des soins mais également leur qualité. (Le Monde Diplomatique, 2014)

En ce qui concerne le développement rural, les progrès sont plus contrastés. C'est actuellement l'un des plus gros enjeux de l'Équateur. En effet, si le pays est passé, en termes macroéconomiques, au statut de *Middle Income Countries* (MIC), des inégalités profondes persistent malgré tout. Les zones rurales sont particulièrement touchées par celles-ci. Actuellement, le MAGAP essaye de développer sa section consacrée à l'agriculture familiale et au développement rural. Son personnel a ainsi doublé ces dernières années.

Ce retour en avant d'un État fort nous donne l'impression d'une résurgence de la doctrine du socialisme d'État. Le gouvernement équatorien, nous l'avons vu, considère la coopération internationale comme un outil parmi d'autres pour atteindre ses objectifs. De ce fait, il paraît normal de s'attendre à ce qu'il continue de s'occuper de ces secteurs.

Il existe cependant un double bémol à cette possibilité. Tout d'abord, la crise économique liée à la chute du prix du pétrole compromet quelque peu cette doctrine d'un État fort, presque indépendant du marché et de l'aide. S'il souhaite continuer dans cette direction, l'État équatorien sera contraint de s'endetter et de, peut-être, entrer à nouveau dans une spirale négative où il faut rembourser les intérêts avant de penser à l'aspect social de son pays. Le second bémol risque d'accentuer ce phénomène : c'est le tremblement de terre du 22 mars 2016. En forçant le gouvernement équatorien à débloquer immédiatement 600 millions de dollars pour la reconstruction, ce tremblement de terre a d'autant plus augmenté la fragilité économique du pays.

2.2.2. La société civile

Une seconde possibilité pour remplacer la coopération belge en Équateur serait de s'appuyer sur la société civile, tant équatorienne que belge.

Avec le dialogue social, prôné par Rafael Correa, nous pourrions nous attendre à une présence plus importante de la société civile dans le processus de développement de l'Équateur. Celle-ci dispose de l'expérience et du réseau sur lesquelles peut s'appuyer le gouvernement afin de favoriser le développement complet de sa population. Or, c'est précisément le contraire qui se produit actuellement. Le mouvement de Correa a décidé de favoriser l'hétérogénéité de cette société civile équatorienne ce qui a provoqué son affaiblissement. Il a recouru à une stratégie où les leaders ont été recrutés à certains postes publics. (Ortiz Lemos, 2014) L'État procède également à une stratégie de

réappropriation des secteurs auparavant destinés à la société civile. De plus, les budgets accordés à certaines organisations diminuent de plus en plus, ce qui restreint leur champ d'action.

« On voit que l'État récupère le rôle qui revenait aux ONG avant. Celles-ci doivent se réinventer si elles ne veulent pas disparaître. D'un côté, je suis rassuré que l'État ne nécessite plus les services des ONG pour réaliser le développement du pays, mais il pourrait également s'appuyer sur elles pour avoir de meilleurs résultats. » (Entretien Spéc. (4), 27/04/16)

Nous le voyons, l'État sape peu à peu l'une des fonctions de la société civile : le complément à l'État dans le cadre du *state failure* qu'a connu l'Équateur avant 2007. Cependant, il sape également le deuxième rôle de la société civile qui est d'exercer un contre-pouvoir efficace.

Quant aux ONG belges, nous avons déjà quelque peu évoqué leur cas. Elles réalisent des projets dans la mesure de leur financement et elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour endosser de nouvelles responsabilités au sein du pays. Actuellement, leur budget est validé pour la période 2017-2021 mais elles ne savent pas ce qu'il adviendra après. Sans compter que la réforme de la coopération bilatérale indirecte qui se déroule actuellement en Belgique va modifier les acteurs de cette coopération d'une manière qui n'est pas encore réellement connue.

2.2.3. Le marché

Une hypothèse possible mais peu probable est que ces secteurs vont être repris par le marché, qu'il soit équatorien ou international. Un processus similaire se déroule actuellement dans tous les pays d'Europe. Nous voyons de plus en plus de secteurs initialement gérés par la sphère publique qui passent sous le contrôle de la sphère privée. Si l'Équateur ne refuse pas l'aide du secteur privé pour participer au développement économique du pays, la constitution et les différentes lois encadrent les agissements tolérés. Le gouvernement Correa met donc fin aux relations clientélistes qui parasitaient les anciens gouvernements.

Il faut cependant différencier le secteur privé équatorien et le secteur privé international. Si le premier est incité à participer au développement du pays, il existe des réticences à faire appel au second. Cela est sûrement dû aux problèmes rencontrés avec certaines multinationales, surtout pétrolières.¹⁶ Néanmoins, une fois encore, la crise économique change la donne et on voit réapparaître le secteur privé extractionniste dont les royalties et les impôts élevés bénéficient à l'État équatorien. De même, suite à l'endettement du gouvernement équatorien, nous voyons des banques privées telles que Goldman Sachs réapparaître en Équateur. (Dutorme, 2014)

Il est malgré tout peu probable de voir les acteurs privés dominer les secteurs délaissés par la coopération belge. Si cela se produisait, ce serait un retour du néo-libéralisme tant décrié par Correa. Il semble que le gouvernement équatorien élaborera tout au plus des partenariats publics-privés afin d'utiliser tous les moyens nécessaires pour le développement du pays.

¹⁶ Nous faisons notamment référence au conflit qui oppose l'État équatorien à Chevron-Texaco, condamné à payer plusieurs milliards pour avoir laissé plus de 1000 dépôts de déchets toxiques. (Dutorme, 2014)

2.2.4. Les communautés

Une autre possibilité serait que les différentes coopérations aient atteint leur but de renforcement des communautés. Celles-ci prendraient ainsi en main leur propre développement en créant un réseau d'entraides. Disposant désormais des capacités mais aussi des opportunités, la communauté pourrait être un vecteur de développement de la région.

Outre les communautés, il existe d'autres bénéficiaires de l'aide. C'est notamment le cas des personnes qui bénéficient d'une bourse de la coopération belge. L'un des meilleurs exemples de cette prise en main de son développement et de celui de sa région n'est autre que Rafael Correa. Nous l'avons déjà mentionné, il est venu faire ses études supérieures en Belgique. Diplômé d'économie, il a pu accéder au poste de Ministre de l'économie sous le gouvernement précédent le sien. Un bénéficiaire de l'aide belge a ainsi pu impacter directement le développement de son pays.

L'idée d'un développement par les communautés pour les communautés supposerait une vision autarchique de la société équatorienne. Cependant, étant donné les inégalités qui subsistent, le renforcement des communautés ne paraît pas suffisant pour provoquer ce développement autarchique général.

2.2.5. Une autre coopération

Enfin, nos recherches nous ont mené vers une cinquième option. Suite aux difficultés rencontrées par le gouvernement équatorien, celui-ci revient quelque peu sur sa position d'indépendance par rapport à la coopération internationale. Or, il est hors de question de demander de revenir à une coopération qui vient de partir. Dès lors, le gouvernement équatorien cherche à développer de nouveaux partenariats bilatéraux directs. Ces nouveaux partenaires ne font pas partie des partenaires « classiques » de ce type de coopération. Ainsi, le SETECI a entamé des négociations avec des pays comme la Turquie¹⁷, l'Australie, l'Indonésie, le Qatar et la Russie.

La Belgique n'est pas la seule coopération à avoir quitté l'Équateur ces dernières années. Cela a laissé plusieurs secteurs, auparavant occupés par ces coopérations, « vacants ». L'État équatorien a un temps cru que le développement du pays pourrait être assuré uniquement via des fonds endogènes. Avec la conjoncture économique, il semblerait qu'il ne soit finalement pas contre le fait de déléguer à nouveau certains secteurs. À l'heure actuelle, nous ne pouvons faire que des suppositions mais il est possible que ces nouvelles coopérations se « logent » dans des secteurs où se trouvaient précédemment les coopérations bilatérales classiques. Elles bénéficieraient de ce fait d'une certaine expertise de la part des Gouvernements Autonomes Décentralisés, par exemple, anciens partenaires de la coopération belge et donc du travail préparatoire de celle-ci. C'est ce que nous appellerons la « stratégie du coucou »¹⁸, du nom de cet oiseau qui va faire son nid dans celui des autres.

¹⁷ Nous ne savons pas si c'est toujours le cas après la tentative de coup d'État.

¹⁸ Nom inspiré par M. Poncelet.

Chapitre 3 : Cadre d'interaction

Dans ce chapitre, nous allons aborder le cadre d'interaction qui régule la coopération belge d'une part et le développement équatorien d'autre part. En ce qui concerne la Belgique, nous parlerons de la loi belge sur la coopération internationale mais également des cadres internationaux qui régulent et influencent la coopération belge.

Concernant l'Équateur, nous présenterons les documents qui encadrent le développement de ce pays. Nous parlerons essentiellement de la Constitution de 2008 et du Plan National pour le *Buen Vivir*.

3.1. En Belgique

3.1.1. La loi belge sur la coopération au développement

En 1999, la Belgique se dote d'une loi encadrant la coopération au développement. Cette loi est élaborée, nous l'avons vu, suite à un rapport de la Chambre des Représentants de Belgique qui qualifiait la coopération belge de coopération en crise. (Chambre des Représentants, 8 juillet 1997) Nous parlerons ici à nouveau essentiellement de l'aide bilatérale directe.

L'objectif de la réforme du secteur était une professionnalisation accrue afin de favoriser une plus grande cohérence dans les actions et la fin des dérives du secteur privé. Il était clair à cette époque qu'il fallait séparer la coopération au développement et le commerce extérieur. (Service d'Évaluation spéciale, 2008)

La loi du 25 mai 1999 n'est cependant pas la première étape de cette réforme du secteur. En effet, Derijcke et Moreels¹⁹ l'avaient déjà entamée. En effet, c'est à cette époque que nous voyons la création du VLIR, du CUD et, plus tard, de la CTB. L'adoption de la loi n'a, de ce fait, pas posé trop de problèmes, les grandes questions (les règles de la CTB et des ONG) étant déjà réglées auparavant. (Service d'Évaluation spéciale, 2008)

L'existence d'une telle loi est un fait plutôt rare. En effet, il n'existe que très peu de pays disposant d'un cadre législatif pour réguler la coopération internationale. Celui-ci permet d'établir des stratégies claires mais également les objectifs et les principes qui vont encadrer la coopération belge. (Service d'Évaluation spéciale, 2008)

Cette loi possède cependant plusieurs lacunes. Tout d'abord, elle ne mentionne presque pas le contexte international excepté en ce qui concerne l'identification des pays en développement et les principes d'évaluation. De plus, l'objectif de 0,7% du RNB et le principe du déliement de l'aide, pourtant prônés par les acteurs du secteur à cette époque, ne figurent pas non plus dans cette loi. De plus, certains acteurs de la coopération ne sont pas mentionnés dans cette loi, c'est le cas de la CTB par exemple. Cela s'explique notamment par le fait que la loi a été votée très rapidement en fin de législature, elle est donc lacunaire. (Service d'Évaluation spéciale, 2008)

¹⁹ Respectivement secrétaire d'État à la coopération au développement de 1991 à 1995 et secrétaire d'État à la coopération au développement de 1995 à 1999.

L'un des principes centraux de cette loi est la concentration. Ainsi, nous voyons la volonté de la Belgique de concentrer son aide sur des zones géographiques limitées, dans des secteurs bien définis et suivant certains thèmes. (Moniteur belge, 25 mai 1999)

En ce qui concerne la concentration géographique, la loi de 1999 décide de concentrer l'aide dans 25 pays partenaires. Il faut dire qu'auparavant, la Belgique était active dans une quarantaine de pays. En 2004, une modification de la loi fait passer le nombre de pays partenaires à 18. (Service d'Évaluation spéciale, 2008) Tandis que l'accord du gouvernement Michel indique vouloir faire passer le nombre maximum de pays partenaires à 15. (Accord du gouvernement Michel, 9 octobre 2014) Pour réaliser cette liste, des critères objectifs ont été mis en avant tels que le degré de pauvreté ou le respect de la bonne gouvernance. Selon le Service d'Évaluation, il s'avère cependant que le processus s'est déroulé à l'envers, c'est-à-dire que la Belgique a établi les critères en fonction des pays dans lesquels elle souhaitait rester. Les choix restent donc, malgré tout, politiques. (Service d'Évaluation spéciale, 2008) En ce qui concerne la réduction à 14 pays partenaires réalisée en 2015, il semble que les critères géographiques mais aussi économiques ont prévalu. Ainsi, les pays faisant partie des MIC tels que l'Équateur ou l'Afrique du Sud disparaissent du paysage de la coopération bilatérale directe belge. Si ces critères ont prévalu, il reste cependant une décision politique sous-jacente, sinon comment expliquer que la Belgique maintienne sa présence dans les Territoires palestiniens et pas au Vietnam alors que ce dernier a un PNB/habitant plus petit ? (De Croo, 2015)

En ce qui concerne la concentration sectorielle, la Belgique a entériné dans cette loi cinq secteurs privilégiés²⁰. Ceux-ci étaient déjà les secteurs dans lesquels la Belgique était la plus active avant 1999, ça n'a donc été qu'une confirmation de cette orientation. (Service d'Évaluation spéciale, 2008)

Enfin, la loi du 25 mai 1999 établit également les thèmes²¹ sur lesquels la coopération belge sera attentive. Cependant, ces approches transversales sont mises en œuvre de façon partielle par les coopérants. De plus, l'expertise de la CTB et de la DGD ne sont pas suffisantes, en termes de moyens humains notamment. (Service d'Évaluation spéciale, 2008)

Cette loi subit quelques modifications mineures jusqu'au 19 mars 2013 où une nouvelle loi entre en vigueur. Celle-ci reprend les mêmes bases mais elle ajoute de nouveaux enjeux qui ont été développés durant la dernière décennie. (Moniteur belge, 19 mars 2013) En ce qui concerne les nouveautés, nous trouvons la notion d'efficacité de l'aide, notamment développée lors de la Déclaration de Paris. L'efficacité est liée à plusieurs principes qui sont : l'appropriation, l'alignement de l'aide sur les stratégies des pays bénéficiaires, l'harmonisation entre les différents bailleurs, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. (Déclaration de Paris, 2005)

²⁰ Les soins de santé de base, l'enseignement, l'agriculture, l'infrastructure de base et la prévention de conflits.

²¹ Le rééquilibrage des droits et des chances des femmes et des hommes, l'environnement, l'économie sociale et le respect des droits des enfants.

Ensuite nous trouvons la notion de cohérence des politiques. Cela signifie qu'il est nécessaire que les effets positifs liés à la coopération internationale ne soient pas annihilés par une autre politique (commerciale par exemple). « En d'autres termes, la cohérence cherche à éviter que les pays qui fournissent de l'aide reprennent d'une main ce qu'ils donnent de l'autre. » (Zacharie, 2013)

Autre différence par rapport à la loi de 1999, la nouvelle loi inclut tous les acteurs de la coopération belge. C'est une loi-cadre autour de laquelle d'autres lois sont supposées être rédigées²². Elle inclut d'autres ministères également actifs en matière de développement et mentionne pour la première fois l'aide humanitaire. De plus, la nouvelle loi envisage une approche qui privilégie les droits humains et établit deux thèmes qui seront transversaux à la coopération belge : le genre et l'environnement. (Zacharie, 2013)

Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué, le 30 juin 2016, une nouvelle loi est entrée en vigueur. Elle concerne principalement la coopération non-gouvernementale et vise une augmentation de l'efficacité. Pour atteindre cet objectif, la coopération non-gouvernementale devra améliorer la synergie et la concentration. Cela se manifeste par une diminution des pays partenaires de la coopération non-gouvernementale de 52 à 33. Elle redéfinit également les procédures pour l'obtention de l'agrément. (Moniteur belge, 30 juin 2016)

En termes de convergence transnationale, nous pouvons dire que les différents Ministres de la coopération belge ont réalisé des réformes de la loi qui allaient dans ce sens. En ce qui concerne la convergence normative, les différents cadres internationaux ont clairement influencé le cadre législatif belge.

3.1.2. L'évaluation de l'OCDE

Tous les quatre ou cinq ans, le Comité d'aide au développement (CAD) réalise un examen visant à évaluer les efforts effectués par les pays membres dans le domaine de la coopération au développement. Cet examen a pour objectif d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération. Il vise à augmenter l'impact des politiques des différents pays. (OCDE, 2015)

Concrètement, des examinateurs sont désignés parmi les fonctionnaires de deux pays membres.²³ La Belgique est chargée d'établir un mémorandum qui regroupe toutes les avancées réalisées depuis la dernière évaluation. Les examinateurs se chargent ensuite de mener des entretiens avec des fonctionnaires, des parlementaires et des représentants de la société civile. Ces entretiens servent à établir le contexte dans lequel s'inscrivent les avancées réalisées. Les examinateurs réalisent ensuite des missions sur le terrain qui ont pour objectif de visualiser comment les évolutions ont été appliquées dans les pays bénéficiaires. (OCDE, 2015)

Le Secrétariat du CAD est ensuite chargé de réaliser un rapport qui va servir de base pour l'examen. Celui-ci se déroule au siège de l'OCDE et les responsables de la coopération belge doivent

²² C'est par exemple le cas avec la loi du 20 janvier 2014 concernant BIO.

²³ Pour le rapport de 2015, ce sont des représentants de la Finlande et de l'Italie qui ont été désignés comme examinateurs.

répondre à plusieurs questions. Cet exercice aboutit à des conclusions et des recommandations pour améliorer la coopération au développement d'ici la prochaine évaluation. (OCDE, 2015)

Si la Belgique reste souveraine en termes de coopération au développement, en ce qui concerne l'harmonisation de la politique, les conventions et les règles, elle adhère aux orientations du CAD.

L'évaluation par les pairs de l'OCDE est l'une des manifestations de la convergence cognitive. Elle participe à la diffusion d'une orientation particulière, préconise des outils communs à tous dans le but d'harmoniser les différentes politiques publiques. Cet outil répond à des problèmes qui ont été établis de manière commune au travers de conventions comme la Déclaration de Paris, les OMD ou les ODD. Celles-ci participent donc à une convergence fonctionnelle. Les problèmes qu'il faut résoudre y sont clairement identifiés et les différents gouvernements vont devoir agir en fonction.

Par ailleurs, nous pouvons questionner également ce concept même d'évaluation par les pairs. Si celle-ci est un outil utile pour éviter les abus et les dérives, elle empêche également les différents pays de suivre une vision alternative du développement en imposant un modèle dominant de coopération. Tout ce qui sort du cadre imposé par le CAD est considéré comme inefficace ce qui limite la liberté des différents pays.

3.2. En Équateur

3.2.1. La Constitution de 2008

L'élection de Rafael Correa a déclenché un processus de révision de la Constitution équatorienne en place. Pour ce faire, une Assemblée constituante a été organisée dans le but de rédiger cette constitution appelée Constitution de Montecristi. Cette dernière fut approuvée à 64% par la population. Elle contient 444 articles qui redéfinissent le paysage institutionnel équatorien et les grandes orientations de la politique publique. La Constitution élaborée par l'Équateur est l'une des constitutions les plus progressistes connues. (Grijalva, 2009)

Cette constitution consacre le rôle prépondérant de l'État, notamment en ce qui concerne les questions économiques. Il est désormais chargé de définir les grandes directions prises dans ce secteur. Il crée pour cela le SENPLADES, dont nous avons parlé plus haut, chargé, lui, de réaliser un plan national de développement. La nouvelle constitution donne ainsi une plus grande importance à l'économie publique, notamment par rapport à l'économie privée. Le contrôle des entreprises publiques est cependant renforcé afin d'éviter les abus et les dérives. L'économie populaire et solidaire, regroupant les coopératives par exemple, est favorisée lors d'achats publics et dans les politiques commerciales de l'État. Le système financier est, lui aussi, soumis au contrôle du secteur public. La Banque Centrale équatorienne est, par exemple, convertie en organe d'ordre public. Une plus grande égalité et une redistribution des richesses semblent également être prônées dans cette constitution. (Grijalva, 2009)

La Constitution de Montecristi entend aussi développer les droits sociaux de la population. Pour ce faire, elle développe l'idée de *Sumak Kawsay* ou de *Buen Vivir* comme modèle de développement du pays. Les groupes plus fragiles sont ainsi protégés davantage. La constitution développe également la notion de droits sociaux combinés à des droits environnementaux. C'est par exemple le cas du droit de l'accès à l'eau ou du droit à la sécurité sociale. (Grijalva, 2009) Le droit de la nature est une autre avancée inédite. Le respect de la *Pacha Mama* est désormais inscrit dans la constitution. (Assemblée constituante, 2008, p.42) Les droits des populations indigènes sont également reconnus. L'État équatorien est désormais considéré comme un État plurinational. (Grijalva, 2009)

Ce dernier point revêt une grande importance pour les communautés indigènes. En reconnaissant que l'Équateur est plurinational et interculturel, la constitution les reconnaît. Elle établit des droits collectifs comme le maintien d'un système juridique propre ou des organisations propres. Elle condamne le racisme et les discriminations. Elle reconnaît également la diversité culturelle dans les écoles. Les systèmes de santé ancestraux sont considérés comme complémentaires au système occidental et intégrés au réseau public de santé. (Grijalva, 2009)

Comme nous l'avons déjà mentionné, la constitution ajoute la participation citoyenne aux trois fonctions classiques : législative, exécutive et judiciaire. Cela se traduit principalement par la création du Conseil National de Participation Citoyenne et de Contrôle Social comme prévu dans l'article 207. La constitution compte ainsi renforcer la démocratie directe en renforçant le contrôle des citoyens sur les institutions publiques. (Grijalva, 2009)

Enfin, la nouvelle constitution réorganise l'espace territorial de l'Équateur. Le territoire est désormais divisé en régions, provinces, cantons et paroisses rurales. Chacune de ces entités dispose d'un Gouvernement Autonome Décentralisé. Parallèlement, le rôle de l'État central est renforcé. Cela se caractérise par une nouvelle distribution des compétences. (Grijalva, 2009)

3.2.2. Le Plan National pour le *Buen Vivir*

Le Plan National pour le *Buen Vivir* est la traduction en objectifs et en indicateurs de la Constitution de Montecristi. Il est contracté pour une période de quatre ans. Nous sommes actuellement dans le Plan National pour la période 2013-2017. Il constitue le guide que les autorités doivent suivre afin d'atteindre les objectifs de développement. Ce plan a pour objectif d'améliorer l'efficacité et l'efficience des politiques publiques. (Conseil national de planification, 2013)

Ses objectifs sont de consolider l'État démocratique et la construction du pouvoir populaire, d'améliorer la qualité de vie de la population et de favoriser l'égalité et l'équité sociale dans la diversité. Le plan compte également continuer la transformation de la justice dans le cadre du respect des droits humains. Il souhaite également continuer la transformation de la matrice productive et garantir la souveraineté tout en favorisant l'insertion stratégique dans le monde mais également dans la région latino-américaine. Ce plan est associé à un système d'évaluation qui permet de mesurer son

impact et ses résultats au moyen d'indicateurs qui se veulent précis, transparents et périodiques. (Conseil national de planification, 2013)

Tous les sujets abordés dans la constitution sont retranscrits dans le Plan National pour le *Buen Vivir*. Ce dernier entend donc rompre avec le système antérieur néolibéral. Pour ce faire, il déclare que l'Équateur est en phase de transition entre ce modèle et un nouveau modèle de socialisme basé sur la notion de *Buen Vivir*. Il parle ainsi de révolution culturelle, urbaine, agraire et sociale notamment. (Conseil national de planification, 2013)

Afin d'atteindre ces résultats, le plan entend investir considérablement dans les politiques publiques. Il justifie ces investissements car ils sont la clé pour atteindre le développement économique grâce à une logique keynésienne. De plus, ces investissements profitent directement à la population en renforçant les structures à leur disposition. Ce plan est financé en partie par les fonds issus de la renégociation des contrats avec les sociétés pétrolières et de sa dette publique. (Conseil national de planification, 2013)

La Constitution de Montecristi et sa transcription dans le Plan National pour le *Buen Vivir* ont été accueillies avec un grand enthousiasme par la majorité de la population. Son orientation entend en finir avec le néolibéralisme imposé par les institutions internationales et les firmes multinationales. Cependant, cet enthousiasme initial a rapidement été modéré par la mise en pratique de cette théorie. En effet, le discours de cette constitution n'a pas forcément été transformé en actes. Nous le verrons davantage dans le chapitre suivant.

Chapitre 4 : Orientation de la politique publique

Dans ce chapitre, nous aborderons les cadres cognitifs qui sous-tendent les orientations des politiques publiques tant en Belgique qu'en Équateur.

4.1. En Belgique

Nous n'allons pas ici revenir sur la notion de lutte contre la pauvreté qui est prônée par les OMD et les ODD. Cette notion est bien entendu utilisée comme axe stratégique principal par la coopération belge mais de nombreux auteurs ont déjà écrit à ce sujet. Nous allons plutôt présenter et critiquer les nouvelles priorités de la politique belge de développement telles que présentées par Alexander De Croo et le nouveau gouvernement. Ces nouvelles priorités sont au nombre de trois, il s'agit du développement du secteur privé, de l'investissement dans l'utilisation des technologies numériques comme levier de développement et de la gestion de la crise des réfugiés. (Chambre des représentants, 6 novembre 2015)

4.1.1. Développement du secteur privé

Nous l'avons déjà mentionné, le gouvernement belge entend promouvoir le développement du secteur privé dans les pays partenaires. Pour cela, il compte faire appel à BIO pour réaliser cet objectif. Cet instrument est, comme nous l'avons vu, entièrement possédé par l'État mais celui-ci souhaite ouvrir son capital aux investisseurs privés qui ne seraient « pas exclusivement focalisés sur l'atteinte d'un rendement financier important mais qui se préoccupent également de l'impact social et développemental des projets » (Chambre des représentants, 6 novembre 2015, p.7).

Le gouvernement souhaite également inclure de nouveaux outils à la coopération belge tels que les *Development Impact Bonds*. Ce procédé incite les entreprises privées à établir des partenariats avec les gouvernements ou les bailleurs de fonds pour financer des initiatives de développement. Il compte de ce fait inclure des grandes entreprises belges dans les discussions autour du développement. (Chambre des représentants, 6 novembre 2015)

Le développement du secteur privé des pays partenaires semble être une approche potentiellement positive pour réaliser un développement total dans les pays partenaires. (Zacharie, 2012) Cependant, s'il ne faut pas diaboliser le secteur privé, il convient néanmoins d'établir un cadre clair afin d'éviter les abus. Il faut éviter, par exemple, d'en revenir à l'aide liée²⁴ qui a surtout été le procédé en vigueur au début de la coopération au développement.

Le gouvernement belge se défend de revenir à une telle aide. En 1993, la Belgique était l'un des pays européens qui appliquait le plus ce type d'aide. Or des études ont démontré que l'aide liée est de 15 à 30% plus chère que l'aide déliée. De plus, elle augmente les risques « d'éléphants blancs ». (CNCD, 2015) Les critiques concernant l'aide liée ont commencé à apparaître dans les années 90,

²⁴ Par aide liée, nous entendons une aide conditionnelle. Le pays bénéficiaire s'engage, en échange de l'aide, à privilégier des entreprises, des produits ou des services issus du pays donateur.

mais c'est au début des années 2000 que l'OCDE s'engage à promouvoir l'aide déliée. La Déclaration de Paris de 2005 et l'Agenda d'Accra en 2008 confortent cette approche prônant la fin de l'aide liée. (CNCD, 2015) En Belgique, le principe du déliement de l'aide a été inscrit dans la loi.

La mise en avant du secteur privé belge représente à ce titre un risque de dérive conséquent. En effet, comme nous l'avons vu, le gouvernement entend faire participer des entreprises privées au développement des pays bénéficiaires. Cependant, en faisant cela, il existe un risque que ces entreprises privées belges phagocytent le secteur privé du pays partenaire. Dans l'accord de gouvernement signé le 9 octobre 2014, Charles Michel déclare :

« Les secteurs dans lesquels nous souhaitons nous concentrer dans nos pays partenaires dépendent en grande partie de la valeur ajoutée que nous pouvons offrir à nos entreprises, nos experts et nos universités sans porter atteinte au principe de l'aide déliée. » (p.200)

Or, proclamer que ce n'est pas de l'aide liée n'en fait pas de l'aide déliée.

Il existe d'autres risques liés à cette orientation. Nous l'avons évoqué, plusieurs scandales ont éclaboussés BIO, la société sur laquelle le gouvernement va s'appuyer pour aider le développement du secteur privé au Sud. La précédente loi qui encadrait les activités de BIO établissait que 70% de ses moyens devaient être investis via des intermédiaires financiers. Cependant, ces derniers étaient souvent situés dans des paradis fiscaux. BIO a donc investi quelques 150 millions d'euros dans ces pays. La pratique n'est pas illégale mais elle pose des questions éthiques. (Zacharie, 2012) En plus de ce scandale, il s'est avéré que les investissements réalisés par BIO n'étaient parfois pas liés à des questions de développement :

« La nature de plusieurs investissements soutenus qui ne manque pas d'interpeller : un palace cinq étoiles au Nigeria, des logiciels pour banques offshore au Panama, des salles de fitness au Pérou et en Colombie, ou encore des boissons en poudre pour la chaîne de fast-food Burger King au Costa Rica. » (Zacharie, 2012)

L'explication de ces dérives se trouve dans la croissance rapide qu'a connue BIO. En effet, son chiffre d'affaire est passé en quelques années de 90 à 500 millions, la forçant à adopter une stratégie plus financière que de développement. Le gouvernement belge a participé à cette augmentation du budget de BIO avec deux objectifs: tout d'abord soutenir le secteur privé ; ensuite, augmenter l'aide publique au développement sans impacter le budget. Les investissements dans BIO sont en fait considérés comme des prises de participation et non pas comme des dépenses budgétaires. (Zacharie, 2012)

Bien que le cadre juridique de BIO ait été adapté, nous considérons que ce type de pratiques peut à nouveau engendrer des dérives. Ouvrir le capital de BIO à des investisseurs privés va considérablement augmenter son chiffre d'affaire ce qui risque d'entraîner les mêmes inconvénients. Nous voyons également que certains projets qui semblent à priori correspondre aux critères établis dans la loi ne provoquent finalement pas l'effet escompté. Par exemple, un projet de parc à éoliennes au Mexique a provoqué la hausse du prix de l'électricité mais aussi le déplacement de communautés

pour sa création. Au final, l'électricité produite profite essentiellement à deux multinationales. Sans un monitoring efficace, ce genre de projet risque de se répéter. (Fisher, 2013)

4.1.2. Les technologies numériques

La seconde orientation de la politique belge de développement est l'investissement dans les technologies numériques afin de provoquer le développement. Rien de vraiment étonnant à ce que ce gouvernement lie ces nouvelles technologies à la coopération internationale étant donné que c'est le même ministre qui détient ces deux compétences. Selon lui :

« La science, la technologie et l'innovation sont des moteurs cruciaux pour le travail décent, la croissance et le bien-être, et ont un impact majeur dans tous les secteurs de la société. Les technologies numériques permettent aussi de nouvelles formes d'exercice des droits de l'Homme et un nouvel équilibre des pouvoirs entre l'État et les citoyens. » (Chambre des représentants, 6 novembre 2015, p.8)

Concrètement, à partir de cette année, les nouveaux programmes de coopération devront intégrer autant que possible les technologies numériques. La collecte des données et la mise à disposition de celles-ci permettent, selon le Ministre, d'améliorer la transparence du développement. (Chambre des représentants, 6 novembre 2015)

Cette orientation semble légitime, en effet, toute personne qui s'est déjà rendue dans un pays en développement a déjà pu remarquer l'importance que les nouvelles technologies ont pris. Il subsiste cependant quelques réticences. En effet, comme nous l'avons vu, le gouvernement belge entend promouvoir une croissance économique inclusive. De plus, il souhaite concentrer son aide sur les pays les plus pauvres, or il nous est difficile d'imaginer une croissance inclusive comprenant les technologies numériques. Il nous semble que les populations les plus pauvres risquent d'être exclues de ce type de développement, ce qui serait contraire aux objectifs affichés par la coopération belge.

La sociologie des sciences et techniques nous apprend également les dérives que peuvent subir des projets de modernisation technologique. Akrich (1987) nous enseigne que ces objets techniques « constituent des éléments actifs d'organisation des relations des hommes entre eux et avec leur environnement » (p.49). Cet objet technique va redéfinir la place des différents acteurs, renforçant certains, affaiblissant d'autres. De plus, il est nécessaire que cet objet technique soit adapté au marché en place. Akrich prend le cas des panneaux photovoltaïques qui sont installés au Sud. Ceux-ci fonctionnent en courant continu, or la main d'œuvre locale n'est formée qu'à la gestion du courant alternatif. Cet événement a provoqué le manque d'appropriation de cette technologie. Il est donc nécessaire de parfaitement connaître l'environnement dans lequel on va favoriser les technologies numériques afin que celles-ci soit adaptées.

En ce qui concerne les acteurs, l'implémentation d'une telle technologie va les catégoriser entre ceux qui en disposent et ceux qui n'en disposent pas. Nous voyons alors la création d'un réseau socio-technique où les acteurs sont répartis en groupes²⁵. (Alkrich, 1987, p.55)

Les relations entre ces acteurs évoluent d'autant plus quand leur environnement évolue également. L'inclusion de technologies numériques va forcément entraîner une réorganisation du pays, notamment en termes juridiques mais aussi économiques. De plus, elle va influencer les relations entre les différents acteurs en établissant une hiérarchie ou en définissant des normes. Le développement de ces objets techniques suppose qu'un contrat est établi, au moins de manière informelle. Ce contrat définit les usages possibles et établit un contrôle voire des sanctions si le contrat n'est pas respecté. Une régulation se met alors en place, or, qui dit régulation dit presque forcément détournement des normes établies. (Alkrich, 1987)

Alkrich nous donne l'exemple de la mise en place d'un réseau électrique en Côte d'Ivoire. Alors que la propriété était collective dans les villages, la mise en place de ce réseau a défini un partage de l'espace entre espace privé et espace public. Les relations entre les consommateurs et les fournisseurs sont régulées, codifiées par un dispositif technique : le compteur. C'est la manifestation du contrôle exercé par un groupe sur un autre. Ce compteur permet aussi de mesurer ce qui est licite (la prise de courant au compteur) et illicite (les branchements sauvages). Dans cet exemple, nous voyons que cet apport technique hiérarchise non seulement les rapports au sein de ceux qui possèdent l'électricité, mais modifie également les rapports entre ceux qui ont l'électricité et ceux qui ne l'ont pas. Si l'électricité est un signe de progrès, cela signifie que ceux qui n'en disposent pas sont « en retard ». (Alkrich, 1987)

Tous ces aspects doivent être pris en compte afin de maximiser l'impact d'une telle orientation politique. Un dialogue constant est nécessaire avec les pays bénéficiaires et sa population afin d'éviter le plus possible les dérives qui pourraient résulter d'une connaissance lacunaire de ce milieu.

4.1.3. La crise migratoire

Enfin, le Ministre entend « s'attaquer aux causes profondes des flux migratoires » (Chambre des représentants, 6 novembre 2015, p.9). Il compte se baser sur une approche *more for more* c'est-à-dire qu'il va établir des partenariats avec les pays bénéficiaires de l'aide belge. Ces partenariats ont pour objectif de fournir des incitants (souvent financiers) afin que les pays ciblés réalisent des réformes démocratiques²⁶. (Site de l'Union Européenne)

Un procédé similaire est développé par la Commission européenne. Celle-ci compte « soustraire dans les pays africains la gestion et la détention de migrants en échange d'une aide financière ». Ces incitants sont accompagnés de sanctions commerciales et financières pour les pays qui ne seraient pas assez coopératifs. (Site CNCD, 27 juin 2016)

²⁵ Alkrich donne comme exemple les acheteurs/investisseurs ou les propriétaires/utilisateurs. (p.55)

²⁶ Comme la promotion des droits de l'Homme, la tenue d'élection, la lutte contre la corruption etc.

La Belgique souhaite se concentrer sur l'accueil des réfugiés dans les zones de conflits. Cela fait partie de la politique humanitaire de la Belgique de fournir de l'argent pour l'accueil des réfugiés en Syrie par exemple.

L'OCDE considère l'accueil des réfugiés comme faisant partie de l'Aide publique au développement (APD). (Chambre des représentants, 6 novembre 2015) Ce qui provoque une situation particulière en Belgique. En effet, celle-ci est devenue la principale bénéficiaire de son APD. La crise des réfugiés a provoqué un accroissement des montants alloués à l'accueil. Ainsi, en 2014, la Belgique aurait dépensé 187 millions de dollars pour l'accueil des réfugiés, soit plus que les 148 millions de dollars accordés à la République Démocratique du Congo, premier pays en développement bénéficiaire de l'aide belge. Cette tendance est encore à la hausse, à cause de la crise syrienne notamment. (CNCD-11.11.11., juin 2016)

Si l'on considère que l'enveloppe globale pour l'APD a diminué, et continuera à diminuer les années prochaines, et que la part réservée à l'accueil augmente, cela a pour conséquence que les budgets attribués aux pays en développement sont moindres. (CNCD-11.11.11., juin 2016)

De plus, nous avons l'impression que c'est une situation *win-win*, pour ce gouvernement. En effet, en tentant de développer les pays dont sont originaires la plupart des migrants, il compte restreindre l'arrivée de ces réfugiés qui pose tant de problèmes à certains partis.

Ces trois nouvelles orientations illustrent le changement dans la politique belge de coopération au développement. Moins paternaliste, sûrement, la coopération devient également moins altruiste. La notion de *win-win* l'emporte semble-t-il, surtout en ce qui concerne les entreprises belges. Ces dernières semblent d'ailleurs peu à peu se substituer à l'aide gouvernementale. Ces orientations, si elles sont légitimes, présentent cependant des risques qu'il est nécessaire de prendre en compte afin de s'adapter au mieux et de ne pas sombrer dans de vieux travers de l'aide au développement, tels que l'aide liée.

4.2. En Équateur

4.2.1. Le paradigme de développement en Équateur

De plus en plus de personnes considèrent que le modèle de développement dominant est en crise. En Équateur, le gouvernement Correa a souhaité revoir ce paradigme en développant la notion de *Buen Vivir*. Cela s'accompagne d'un changement de matrice productive.

Le modèle productif actuel de l'Équateur se base sur un modèle d'accumulation. Il se caractérise par des activités et des exportations de matières premières. Cela peut être avantageux, notamment lorsque les prix des matières premières exportées sont hauts, mais c'est une situation à double tranchants. Cela a pour conséquence que le pays doit importer des produits à forte valeur ajoutée et subit donc une dégradation des termes de l'échange. La transformation de la matrice productive est dès lors un moyen pour le pays de se moderniser et de remettre en cause le modèle de

domination. C'est ce modèle de production, combiné à un nouveau cadre juridique et institutionnel, qui définit le modèle de développement. (Lopez, 2014) Le discours du SENPLADES semble donc s'articuler autour de deux grandes théories : celle de l'échange inégal et la théorie de la dépendance. Cette vision semble être le produit d'un consensus théorique qui permettrait d'éviter les blocages connus les années précédentes. (Lopez, 2014)

Dans un premier temps, il s'avère que le prix élevé du pétrole et l'augmentation des recettes fiscales ont permis de réaliser des investissements conséquents dans les politiques publiques. Cela provoque une amélioration des conditions de vie de la population, notamment en ce qui concerne la santé et l'éducation. La construction d'infrastructures est également privilégiée, l'Équateur se dote par exemple d'un réseau routier efficace. Cela participe à dynamiser le marché interne et l'emploi. (Lopez, 2014, Houtart, 2015)

C'est une rupture avec le modèle néolibéral prôné par exemple par le FMI qui vise une réduction des dépenses publiques afin de réduire le déficit. Le gouvernement Correa rétablit donc le secteur économique en relation avec d'autres secteurs. Nous assistons, à l'époque, à un « ré-encastrement » de l'économie au sens entendu par Karl Polanyi. Elle devient un élément de la Société Globale qui permet le développement des autres sphères. C'est une mesure à contre-courant de l'idéologie occidentale actuelle. En Belgique par exemple, c'est l'économie qui régule tous les aspects de la société. Nous l'avons vu, la société *Standard and Poor's* a poussé à la constitution d'un gouvernement, elle a également poussé à réaliser des coupes budgétaires dans presque tous les secteurs de la société belge. Nous pouvons nous demander quelle est la légitimité démocratique d'une telle institution pour qu'elle puisse se permettre de pousser ainsi un gouvernement à adopter certaines réformes.

L'approche équatorienne permet de réaliser des progrès rapides qui bénéficient au peuple équatorien. Elle a permis à une classe moyenne de se développer en Équateur, sortant deux millions de personnes de la pauvreté. (Houtart, 2015) Elle augmente cependant la pression productiviste de l'État équatorien. C'est une politique qui « consolide le caractère "extractiviste" (pétrole, cuivre, or, molybdène, argent...) de l'économie, le modèle agro-industriel et le rôle du capitalisme – d'État ou pas – dans la modernisation et le développement "productiviste de l'Équateur" ». (Dutorme, 2014, p.2)

« Aujourd'hui face à la crise, Rafael Correa construit un capitalisme moderne, ça reste capitaliste donc ça ignore les externalités. Il y a également une vision technocrate qui laisse de côté la culture et l'environnement. Nous assistons à une approche néo-développementaliste avec un discours quelque peu différent. » (Entretien, Spéc. (2) 12/04/16)

« L'Équateur est un pays qui est post-néolibéral mais qui n'est pas post-capitaliste. Les capitaux de la finance ou commerciaux ont largement augmenté ces dernières années. Nous n'avons pas changé de modèle, c'est un modèle excluant. » (Entretien Spéc. (3), 26/04/16)

Nous le voyons, ce modèle entre en conflit avec le discours prôné dans la Constitution de 2008 et le Plan National pour le *Buen Vivir*. Cela se manifeste notamment dans le secteur de

l'environnement. Alors que le droit de la nature constituait presque une première mondiale, la politique menée soumet paradoxalement les écosystèmes à de fortes pressions.

« La Constitution de 2008 s'est traduite par des objectifs de développement avec un vocabulaire andin. C'est une force théorique puissante qui donne une espérance de changement de modèle de développement. Mais à présent le projet du Buen Vivir a été un peu laissé de côté par des décisions pragmatiques d'exploitation pétrolière comme l'initiative Yasuni par exemple. On a un modèle de développement entièrement basé sur l'accumulation capitaliste sans dialogue avec les peuples indigènes. » (Entretien Spéc. (3), 26/04/2016)

L'Équateur se trouve donc actuellement dans un double modèle de développement. Le premier est théorique, entièrement basé sur les discours liés à la Constitution de 2008 tandis que le second est plus pragmatique mais entre en conflit avec les idéaux du premier.

« Une des caractéristiques de l'Équateur, et de l'Amérique latine en général, c'est la différence énorme entre les discours et les actes. Il y a cette dichotomie entre ce qui est déclaré dans les discours, les lois, la Constitution etc, et la réalité. » (Entretien Spéc. (2) 12/04/16)

C'est cette asymétrie entre le discours et les actes qui provoque les conflits qui ont été évoqués plus haut.

« Tant que la hausse des recettes d'exportation permettait de financer les programmes sociaux, le modèle néo-extractiviste pouvait sembler efficace, mais lorsque les prix des matières premières se sont effondrés, les limites du modèle ont éclaté au grand jour. » (Zacharie, 2016)

La conception même de la centralisation de l'État commence à poser certains problèmes. Nous imaginons les difficultés à succéder à un personnage aussi charismatique que Rafael Correa. Il subsiste également le risque que celui-ci refuse finalement de laisser le pouvoir. Alors que la Constitution ne permettait que deux mandats, elle est désormais modifiée pour autoriser une réélection indéfinie pour tous les postes faisant l'objet d'une élection populaire. (Le Monde, 01/11/2014)

4.2.2. La coopération Sud-Sud et l'Équateur

Nous allons à présent brièvement revenir sur la coopération Sud-Sud qui est, selon Correa, une alternative au modèle de domination Nord-Sud. Nous l'avons vu, l'objectif d'une telle coopération est de passer des rapports verticaux aux rapports horizontaux. L'Équateur considère la coopération Sud-Sud comme un échange équitable de pratiques et de connaissances.

Il existe plusieurs types de coopérations Sud-Sud. Tout d'abord, la coopération bilatérale qui se réalise entre l'Équateur et un autre pays : d'Amérique latine, d'Afrique ou d'Asie. Le pays est également actif dans le cadre de la coopération régionale. Celle-ci se manifeste à travers la création d'organismes multilatéraux tels que l'Union des Nations Sud-américaines (UNASUR), l'Alliance Bolivarienne pour l'Amérique (ALBA) ou le Marché Commun du Sud (MERCOSUR). Ce type de

coopération a vu de grandes avancées ces dernières décennies sous l'impulsion de personnes comme Chavez par exemple. Cependant :

« Actuellement, l'intégration sud-américaine avance un peu au ralenti. Depuis que Chavez n'est plus là, il n'y a plus de leader qui pourrait mener de grandes avancées. Rafael Correa est charismatique, mais l'Équateur est l'un des plus petits pays de l'Amérique latine, donc son importance n'est pas prépondérante. » (Entretien Spéc. (2), 12/04/16)

En ce qui concerne la coopération bilatérale Sud-Sud, l'Équateur a développé des relations avec la Chine notamment. Elle compense financièrement les retraits des différentes coopérations classiques. Cependant, si c'est une coopération Sud-Sud, elle a tout de même tendance à reproduire les schémas de domination traditionnelle Nord-Sud. En effet, ce modèle rappelle le modèle Centre-Périphérie développé par Wallerstein. La Chine utilise l'Amérique latine pour exporter ses produits manufacturés alors que les exportations de l'Équateur vers la Chine sont essentiellement constituées de matières premières. (Zacharie, 2016) La Chine possède cependant une autre philosophie de la coopération et du développement :

« Elle entre dans les grands projets : pétrole, raffinerie, les mines. Ils octroient des prêts avec des taux d'intérêts plus élevés que le FMI. Ce n'est pas un changement de système mais ils sont néanmoins anti-hégémoniques. » (Entretien Spéc. (2), 12/04/16)

De plus, la Chine ne propose pas une aide déliée. C'est-à-dire que le développement d'infrastructures se fait avec des matériaux chinois ou de la main-d'œuvre chinoise ce qui ne participe pas réellement au développement social de l'Équateur.

Néanmoins, les relations Sud-Sud peuvent être le terreau d'une réforme de la notion de développement. Comme nous l'avons vu avec la mise en place de la Constitution de 2008, les idées sont présentes même si la réalisation fait défaut. « Les graines du changement existent et elles n'attendent qu'à être cultivées. Voilà une des missions majeures des relations Sud-Sud. » (Houtart, 2014)

Conclusions

Dans ce travail, nous avons vu que tous les aspects des politiques publiques étaient inter-reliés. Il semble cependant exister une prépondérance des orientations des politiques publiques, tant en Équateur qu'en Belgique. Ces orientations cognitives entraînent la création d'instruments, d'un cadre d'interactions spécifique et l'évolution des acteurs présents.

Nous l'avons vu, les causes du retrait de la coopération bilatérale belge d'Équateur trouvent leurs origines dans les deux pays. L'évolution positive de la situation en Équateur, combinée à une nouvelle orientation de la politique belge, semble en effet expliquer cet événement. En présentant les différents contextes, nous nous donnons des points de repères pour, dans un second temps, effectuer une analyse qui nous semble pertinente.

En ce qui concerne le processus, nous avons vu l'évolution de la loi en Belgique. Celle-ci a été influencée par les orientations de la politique belge, mais aussi internationale. Nous voyons dans ces textes de loi une convergence transnationale de la coopération au développement. Cette convergence est provoquée par l'adoption d'un paradigme de développement commun aux pays de l'OCDE. Cela confirme notre hypothèse de l'influence des changements internationaux sur les politiques publiques nationales. Cependant, l'orientation de la Belgique est le fruit d'une interprétation endogène de ce paradigme. Cette interprétation permet en quelque sorte de légitimer les coupes budgétaires en prétextant que la Belgique est active dans les PMA. Ce processus de changement dans la politique publique a également vu l'évolution des acteurs de la coopération belge. Nous avons aussi établi que, contrairement à la loi, il n'existait pas de plan de retrait précis. Celui-ci se déroule progressivement avec la fin de chaque programme du PIC 2007-2010.

Enfin, les conséquences de ce retrait ne sont pas encore clairement établies, celui-ci étant trop récent. Il existe cependant plusieurs possibilités que nous avons présentées même si nous ne disposons pas encore du recul nécessaire pour vérifier ces hypothèses. Le gouvernement équatorien semble quelque peu surpris par ce retrait qu'il regrette. En effet, si dans un premier temps il pensait pouvoir assurer le développement du pays avec ses propres ressources, la baisse du prix du pétrole a contrarié ce projet. Le pays cherche cependant des alternatives à la domination Nord-Sud, comme nous l'avons présenté.

L'évolution de la coopération belge vers une politique plus libérale semble claire. Les orientations prises par ce gouvernement de droite semblent privilégier le secteur privé, tant en Belgique que dans les pays partenaires. Nous pouvons nous poser la question de l'efficacité de cette évolution dans le paradigme de la coopération internationale en Belgique. Il semble cependant que notre hypothèse concernant l'adaptation automatique des politiques publiques de l'Équateur suite au retrait de la Belgique soit fautive. En effet, si la décision du retrait est unilatérale, c'est une évolution

des politiques publiques équatoriennes antérieures qui a permis sa justification. Il n'y a donc pas de véritable adaptation de la part du pays bénéficiaire mais plutôt une acceptation de ce retrait.

Le retrait d'une coopération avec pour raison que le pays bénéficiaire n'en n'a plus besoin est un objectif en soi. Cela ne veut cependant pas dire que cette coopération a été efficace. En effet, dans ce cas-ci, bien que la Belgique ait fait partie des plus gros bailleurs de fonds, le développement de l'Équateur a principalement été le fait d'une prise en main de la part d'un état fort. La rupture avec la pensée néo-libérale a permis de financer des politiques publiques qui ont favorisé les populations pauvres du pays. Malgré des inégalités encore conséquentes, le pays a réalisé des progrès énormes. Nous pouvons ici questionner le rôle de la coopération bilatérale classique pour le développement des pays bénéficiaires. En sept ans de reprise des politiques publiques, l'Équateur a montré de plus grands progrès qu'en presque quarante ans de coopération au développement.

Il est également intéressant d'être attentif au futur de la coopération belge et des promesses politiques de ce gouvernement. Il semble en effet que certains objectifs de l'efficacité de l'aide ne puissent se réaliser avec le budget mis en place. Nous l'avons vu avec le cas du Service de l'Évaluation spéciale chargé d'évaluer les différentes composantes de la coopération belge et qui dispose de moins en moins de moyens. Le cas des ONG semble également significatif. Est-ce que l'objectif de faire mieux avec moins ne va pas entrer en contradiction avec les résultats attendus ?

Bibliographie

- AKRICH M. (1987), « Comment décrire les objets techniques ? », *Techniques et Culture*, n°9, p. 49-64.
- ASSEMBLÉE CONSTITUANTE, *Constitution de la République d'Équateur*, 2008.
- BENNETT C. (1991), « What is policy convergence and what causes it? », *British Journal of Political Science*, n°21, p. 215-233.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (8 juillet 1997), *Suivi des problèmes de l'Administration Générale de la Coopération au Développement*, Bruxelles, 1123/1.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (23 janvier 2015), *Échange de vues avec M. Dominique de Crombrughe, Évaluateur spécial de la Coopération belge au développement, sur le bilan de douze années d'évaluation*, Bruxelles, DOC 54, 0832/001.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (6 novembre 2015), *Note de politique générale : Développement international, Agenda numérique*, Bruxelles, DOC 54, 1428/005.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (4 mai 2016), *Projet de loi modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement*, Bruxelles, DOC 54, 1818/001.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (30 mai 2016), *Questions et réponses écrites*, Bruxelles, QRVA 54 075.
- CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE (14 juillet 2016), *Compte rendu intégral : Séance plénière*, Bruxelles, CRIV 54 PLE 120.
- CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE (2011), *Accords de Gouvernement du 1^{er} décembre 2011*, Bruxelles.
- CHANCELLERIE DU PREMIER MINISTRE (2014), *Accords de Gouvernement du 10 octobre 2014*, Bruxelles.
- COMITÉ D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT (2005), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, Paris.
- CNCD-11.11.11 (2015), « L'aide liée, une pratique révolue ? », *Note politique du CNCD-11.11.11*, n°9, Bruxelles.
- CNCD-11.11.11 (27 juin 2016), *Plan migration de la Commission : l'aide détournée*, [En ligne] <http://www.cncd.be/Plan-Migration-de-la-Commission-1> (dernière consultation le 09/08/16).
- CNCD-11.11.11 (14 juillet 2016), *La Belgique, principale bénéficiaire de son aide au développement*, [En ligne] <http://www.cncd.be/Beaucoup-de-pays-europeens> (dernière consultation le 09/08/16).
- COMMISSION MIXTE BELGIQUE-ÉQUATEUR (2006), *Programme indicatif de coopération 2007-2010*, Bruxelles.
- CONSEIL NATIONAL DE PLANIFICATION (11 septembre 2013), *Plan nacional para el buen vivir 2013-2017*, Quito.
- DE CROO A. (2015), *Sélection des 14 pays partenaires de la coopération gouvernementale : Explication de la décision du Conseil des Ministres du 21 mai 2015*, Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles [En ligne] https://www.btcctb.org/files/web/About_BTC/Institutional/14%20pays%20partenaires_2015_05_21_achtergrondnota_FR.pdf (Page dernièrement consultée le 9 août 2016).
- DEMERTZIS V. *et al.* (2015), « La formation des gouvernements après les scrutins du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015/30 (n° 2275-2276), p. 5-82.
- DE SARDAN J.-P. O. (2003), « L'enquête socio-anthropologique de terrain : synthèse méthodologique et recommandations à usage des étudiants », *Études et Travaux*, n°13.

- DEVELTERE P., MICHEL A. (2011), *Chronique d'un demi-siècle de Coopération Belge au Développement*, [En ligne], http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/chronique_demi-siecle_cooperation_belge_tcm313-98710.pdf, (dernière consultation le 20 juillet 2016).
- DIRECTION GÉNÉRALE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ET AIDE HUMANITAIRE (DGD) (2014), *Note stratégique : Coopération belge au développement et secteur privé local : un appui au service du développement humain durable*, DGD, Bruxelles.
- DUTERME B. (2014), « Équateur : du pétrole pour atteindre le « buen vivir » ? » in ANNONCER LA COULEUR (2014), *Les Indiens contre les géants, dossier pédagogique*, Bruxelles.
- ESPINOSA B. (Coord.)(2009), « Cooperación internacional alineada » in FLACSO, (2009) *Boletín del Programa de Políticas Públicas*, Quito.
- FISHER S. (2013), « Amérique latine. L'aide confiée au secteur privé : une fausse bonne idée ? », *Demain le monde*, n°21, Bruxelles.
- FORO DE LOS ACTORES BELGAS DE LA COOPERACIÓN EN EL ECUADOR (FABEC), s.d., *La cooperación belga al desarrollo en el Ecuador*, [En ligne], <http://www.fabec.org.ec/pdfs/ecuador.PDF>, (dernière consultation le 31/05/15).
- GASTAMBIDE A. (2007), « Amérique du Sud : vers un nouveau paradigme économique ? », *Outre-Terre*, n° 18, p. 29-36.
- GEVERS I. (2013), *Le changement du paradigme de l'aide : ses impacts dans la politique gouvernementale belge : Analyse de la définition et de la mise en œuvre du Programme Indicatif de Coopération. Le cas du PIC 2010-2013 en République Démocratique du Congo*, Mémoire de master en sciences politiques, Université de Liège.
- GRACOS I. (2012), « Grèves et conflictualité sociale en 2011 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2012/10 (n° 2135-2136), p. 5-121.
- GRACOS I. (2013), « Grèves et conflictualité sociale en 2012. I. Grève générale et secteur privé », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2013/7 (n° 2172-2173), p. 7-91.
- GRACOS I. (2014), « Grèves et conflictualité sociale en 2013 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2014/3 (n° 2208-2209), p. 5-110.
- GRACOS I. (2015), « Grèves et conflictualité sociale en 2014 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015/1 (N° 2246-2247), p. 5-109.
- GRACOS I. (2016), « Grèves et conflictualité sociale en 2015 », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2016/6 (n° 2291-2292), p. 5-120.
- GRIJALVA A. (2009), « Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008 » in INSTITUT DE RECHERCHE ET DÉBAT SUR LA GOUVERNANCE (2009), *La Constitución Ecuatoriana del 2008 : Resultados e Innovaciones*, Paris.
- HALL P. (1993), « Policy paradigm, Social Learning and the State », *Comparative Politics*, n°25, p. 275-296.
- HASSENTEUFEL P. (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- HOLZINGER K., KNILL C. (2005), « Causes and conditions of cross-national policy convergence », *Journal of European public policy*, n°12, p. 775-796.
- HOUTART F. (2014), *Une coopération Sud/Sud pour un paradigme post-capitaliste et une modernité nouvelle*, [En ligne] http://www.ritimo.org/IMG/pdf/coop_sud_sud-fr_vf.pdf (dernière consultation le 12/08/16).
- HOUTART F. (2015), *Vers l'épuisement du « modèle » équatorien ?*, CETRI, [En ligne] http://www.cetri.be/IMG/pdf/epuisement_du_modele_equatorien_1.pdf (dernière consultation le 02/08/16).

- INSTITUTO ECUATORIANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (INECI), (s.d.), *Cooperacion para el desarrollo* : Ecuador 2005, INECI, Quito.
- LACUISSE M.-E. (2012), « L'Équateur : la révolution citoyenne. Des institutions pour le peuple à la personnalisation du pouvoir. » in DABÈNE O. (dir.) (2012), *La gauche en Amérique latine*, Presses de Sciences Po., Paris, p. 147-173.
- LACUISSE M.-E. (2015), « Où en est la révolution citoyenne en Équateur ? », *Outre-Terre*, n°43, p. 295-303.
- LE MONDE (01/11/2014), Équateur : Correa obtient de pouvoir modifier la Constitution pour être réélu, [En ligne] http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2014/11/01/equateur-correa-obtient-de-pouvoir-modifier-la-constitution-pour-etre-reelu_4516448_3222.html (dernière consultation le 12/08/16).
- LE MONDE DIPLOMATIQUE (2014), Intervention de Carina Vance, [En ligne], <http://www.monde-diplomatique.fr/2014/01/VANCE/50022>, (Dernière consultation le 24/07/16).
- LE QUANG M. (2010), « La reestructuración de la izquierda en Ecuador. Del movimiento indígena hasta Rafael Correa » in GAUDICHAUD F. (dir.), (2010), *El volcán latino-americano: Izquierdas, movimientos sociales y neoliberalismo al sur del Río Bravo*, La discordie, Paris.
- LOPEZ C. (2014), *La modernisation du capitalisme équatorien: Transformation de la matrice productive et dépendance dans l'Équateur de la Révolution Citoyenne (2007-2014)*, Mémoire en Développement économique et coopération internationale, Institut d'études politiques de Toulouse.
- MEERSSCHAERT S. (2010), *Encuentros, 30 ans de coopération belgo-équatorienne*, Imprinta Mariscal, Quito.
- MIDREZ N. (2015), *L'Équateur et la coopération bilatérale directe belge : Contextualisation du secteur de la santé et de l'eau*, Travail personnel de la première année du Master en Sciences de la Population et du Développement, Université de Liège.
- MONITEUR BELGE (25 mai 1999), *Loi relative à la coopération internationale belge*, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, n°24836.
- MONITEUR BELGE (17 novembre 2001), *Loi relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les Pays en développement*, Ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, n°2001015130.
- MONITEUR BELGE (19 mars 2013), *Loi relative à la Coopération au Développement : définissant les objectifs de la coopération belge*, Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, n°22563.
- MONITEUR BELGE (13 février 2014), *Loi modifiant la loi du 3 novembre 2001 relative à la création de la Société belge d'Investissement pour les pays en développement*, Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, n°12402.
- MONITEUR BELGE (16 avril 2014), *Arrêté royal portant assentiment au 1^{er} contrat de gestion entre l'État belge et la société anonyme de droit public « Société belge d'Investissement pour les Pays en Développement »*, Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, n°32594.
- MONITEUR BELGE (16 juin 2016), *Loi modifiant la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement* Service public fédéral des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au Développement, n°2016015088.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE) (2010), *Examen par les pairs : Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2015), *Examens de l'OCDE sur la coopération pour le développement : Belgique*, OCDE, Paris.

- ORTIZ LEMOS A. (2014), « Sociedad civil y Revolución Ciudadana en Ecuador », *Revue Mexicaine de Sociologie*, vol.76/4, p. 583-612.
- PETITEVILLE F., SMITH A. (2006), « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de sciences politique*, vol.56, p.357-366.
- PESCHANSKI D. (1992), « La recherche historique et les sources orales : Effets pervers », *Cahier de l'IHTP*, n°12, [En ligne] <http://www.ihtp.cnrs.fr/spip.php%3Farticle231&lang=fr.html> (dernière consultation 09/08/16).
- PIROTTE G. (2014), *Sociologie de la coopération internationale*, note de cours de l'année scolaire 2014-2015.
- RAMÍREZ GALLEGOS F., GUIJARRO J. (2011), « Équateur : une « révolution citoyenne » contestée », *Alternatives Sud*, n°18, p. 53-60.
- RAMÍREZ ROSALES G. (2011), *El Ecuador y la cooperacion internacional no reembolsable, promovida por las agencias des sistema de Naciones Unidas y los organismos multilaterales*, Mémoire de master en sciences internationales, Université centrale d'Équateur, Quito.
- RÉSEAU VOLTAIRE (2009), *Discours d'investiture de Rafael Correa*, [En ligne], <http://www.voltairenet.org/article161991.html> (Dernière consultation le 31/05/15).
- SELOR (s.d.), *La différence entre statutaire et contractuel*, [En ligne] <https://www.selor.be/fr/nouvelles/2012/12/la-diff%C3%A9rence-entre-statutaire-et-contractuel/> (dernière consultation le 09/08/16).
- SÉNAT DE BELGIQUE (11 mars 2008), *Réflexion sur le cadre législatif de la Coopération au développement : Auditions*, Bruxelles, 4-554/1.
- SERVICE DE L'ÉVALUATION SPÉCIALE (2008), *Évaluation de la loi du 25 mai 1999 relative à la coopération internationale belge*, Service Imprimerie SPF, Bruxelles.
- SECRETARIAT TECHNIQUE DE COOPÉRATION INTERNATIONALE (2015a), *Informe de Cooperación Internacional No Reembolsable en el Ecuador 2011-2014*, SETECI, Quito.
- SETECI (2015b), *Agenda nacional de cooperación internacional*, SETECI, Quito.
- SETECI (2016), *Mecanismos de Implementacion de la Cooperacion Internacional No Reembolsable en el Ecuador*, SETECI, Quito.
- SETECI, *El reto de la sostenibilidad : cierre del Programa de Desarrollo Rural del Norte*, [En ligne] <https://vpn.gw.ulg.ac.be/el-reto-de-la-sostenibilidad-cierre-del-programa-de-desarrollo-rural-del-norte/DanaInfo=www.cooperacioninternacional.gob.ec+> (dernière consultation le 28/06/16).
- SIERRA A. (2007), « Les dimensions géopolitiques du processus de rénovation politique en Équateur », *EchoGéo*, n°3, p. 2-15.
- SIERRA A. (2010), « La géopolitique interne de l'Équateur après la « révolution citoyenne » », *EchoGéo*, Sur le Vif [En ligne] <http://echogeo.revues.org/11662> (dernière consultation le 01/08/16).
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT (s.d.), *La Société belge d'investissement pour les pays en développement (BIO)*, [En ligne] http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/qui_sommes-nous/nos_partenaires/ctb_et_bio/bio (dernière consultation le 09/08/16).
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT (s.d.), *Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire (DGD)*, [En ligne] http://diplomatie.belgium.be/fr/sur_lorganisation/organigramme_et_structure/dgd (dernière consultation le 09/08/16).
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT (15 avril 2016), *Transformation de la Coopération technique belge en une Agence belge de développement*, [En ligne]

http://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2016/transformation_de_la_cooperation_technique_belge_en_une_agence_belge_de (dernière consultation le 12/08/16).

SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, COMMERCE EXTÉRIEUR ET COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT (30 juillet 2016), *Des changements dans la coopération non-gouvernementale*, [En ligne] http://diplomatie.belgium.be/fr/newsroom/nouvelles/2016/des_changements_dans_la_cooperation_non_gouvernementale (dernière consultation le 12/08/16).

TELEAMAZONAS (7 novembre 2013), *Presidentes Correa y Hollande se reunieron en Paris*, [En ligne] <https://www.youtube.com/watch?v=FO-OoWH75S0> (dernière consultation le 29/07/16).

THOENING J.-C. (1985), « L'analyse des politiques publiques » in LECA J. ; GRAWITZ M. (dir.), *Traité de sciences politiques*, PUF, Paris, p. 1-60.

UNION EUROPÉENNE (s.d.), *European Neighbourhood Policy (ENP)*, [En ligne] http://ec.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm (dernière consultation le 09/08/16).

UYTTENDAELE M. (2011), « Chronique d'une législature maudite. Réflexions sur l'instabilité politique de la Belgique », *Pouvoirs* 2011/1 (n° 136), p. 51-69.

ZACHARIE A. (2012), « BIO : une société dans la tourmente », *Demain le monde*, n°13, [En ligne] <http://www.cncd.be/BIO-une-societe-dans-la-tourmente> (dernière consultation le 09/08/16).

ZACHARIE A. (2013), « La Belgique se dote d'une nouvelle loi sur la coopération au développement », *Demain le monde*, n°18 [En ligne] <http://www.cncd.be/La-Belgique-se-dote-d-une-nouvelle> (dernière consultation le 12/08/16).

ZACHARIE A. (2016), « Fin de virage à gauche pour l'Amérique latine », *Imagine demain le monde*, n°116, [En ligne] <http://www.cncd.be/Fin-de-virage-a-gauche-pour-l> (dernière consultation le 19/07/16).

Annexes

Liste des personnes interrogées (par catégorie)

Cinq entretiens ont été réalisés avec des spécialistes, quatre avec des responsables de la coopération belge et trois avec les entités politiques équatoriennes.

Les spécialistes (Spéc.) sont des personnes aux profils différents. Ils disposent d'une connaissance du contexte équatorien, de la coopération internationale ou de la coopération belge en général.

Les responsables de la coopération belge (Coop. Belg.) sont des personnes travaillant ou ayant travaillé pour la coopération belge.

Les autorités équatoriennes (Aut. Équa.) sont des représentants du pouvoir équatorien, tant au niveau national que local.

Date	Catégorie de personne interrogée
04/04/16	Coop. Belg (1)
05/04/16	Spéc. (1)
12/04/16	Spéc. (2)
14/04/16	Aut. Équa. (1)
18/04/16	Aut. Équa. (2)
19/04/16	Aut. Équa. (3)
24/04/16	Coop. Belg (2)
25/04/16	Coop. Belg (3)
26/04/16	Spéc. (3)
27/04/16	Spéc. (4)
06/06/16	Spéc. (5)
07/06/16	Coop. Belg. (4)